

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

POLIISIN LIIKENNETURVALLISUUSTYÖN  
MITTARIT YHTEISKUNNALLISEN  
VAIKUTTAVUUDEN NÄKÖKULMASTA

Hallintotiede  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2015  
Ohjaaja: Sirpa Virta

Matti Hänti

## TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinto
Tekijä:	HÄNTI, MATTI
Tutkielman nimi:	Poliisin liikenneturvallisuustyön mittarit yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma:	85 sivua + 10 liitesivua
Aika:	Joulukuu 2015
Avainsanat:	Tulosohjaus, tietojohdoinen poliisitoiminta, mittarit, arviointi, poikkihallinnollisuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus

---

Tässä hallintotieteellisessä tutkimuksessa selvitetään millaisia poliisin liikenneturvallisuustyön mittarit ovat ja miten ne kytkeytyvät omiin ja poikkihallinnollisiin strategisiin tavoitteisiin, kun näkökulmana on yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Valtionhallinnon tulosohjaus on syntynyt 1990-luvun lopulla ja kehittynyt sisäisten ja ulkoisten muutostarpeiden mukana. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimus on noussut tulosohjauksessa vahvemmin esille, kun yksikkökoot ovat kasvaneet, organisaatorakenteita on mädallettu ja tulostavoitteiden asettelu on keskittynyt strategiaan linjauksiin. Toimintaympäristön jatkuva muutos edellyttää hallinnonalojen välistä ja myös kolmannen sektorin kanssa tapahtuvaa yhteistyötä unohtamatta myöskään kansalaisnäkökulmaa.

Tutkielman teoriaosuudessa tarkastellaan tulosohjauksen kehittymistä, tavoitteita, nykyistä rakennetta ja kehittämishankkeita. Lisäksi perehdytään tietojohdoinen poliisitoimintaan, siihen oleellisesti kytkeytyvään analyysitoimintaan ja niiden merkitykseen toiminnan arvioinnissa.

Tutkielman kirjallisuusanalyysissa tarkastellaan poliisin liikenneturvallisuustyön tulosohjausasiakirjoja ja tulosohjauksen rakennetta käytännön esimerkein. Tutkimusote on kvalitatiivinen ja se on toteutettu teorialähtöistä sisällönanalyysia hyödyntäen. Lisäksi sen tukena on käytetty liikenneturvallisuustyön johto- ja asiantuntijatehtävissä toimiville osoitettua lomakekyselyä.

Tutkielman keskeinen tulos on sen vahvistaminen, että poliisin liikenneturvallisuustyön mittareissa on mukana yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin soveltuvia elementtejä. Niiden määrä on kuitenkin pieni ja niitä seurataan pääasiassa valtakunnallista kehitystä osoittavilla luvuilla. Pääasiallisesti tuloksellisuuden arviointi tapahtuu suoritteiden määrää mittaavilla indikaattoreilla.

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -MENETELMÄ.....</b>	<b>6</b>
2.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	6
2.2 AIEMPI TUTKIMUS AIHEALUEELTA .....	7
2.3 TUTKIMUSMENETELMÄT, -AINEISTO JA NIIHIN PÄÄTYMINEN.....	17
2.4 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS .....	19
<b>3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....</b>	<b>22</b>
3.1 TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄ JA -JOHTAMINEN .....	22
3.2 TIETOJOHTOINEN POLIISITOIMINTA .....	27
3.2.1 Tietojohtoisuus johtamisen keskiössä.....	27
3.2.2 Liikenneanalyysi osana tietojohtoista poliisitoimintaa .....	29
3.3 ARVIOINTI .....	30
3.4 KÄSITTEET .....	34
3.4.1 Mittari .....	34
3.4.2 Vaikutus ja vaikuttavuus .....	36
<b>4. KIRJALLISUUSANALYYSI: TULOSOHJAUS JA MITTAAMINEN .....</b>	<b>39</b>
4.1 TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN JA POIKKIHALLINNOLLISUUS .....	39
4.2 STRATEGISET OHJAUSASIAKIRJAT JA POLITIIKKAOHJELMAT .....	43
4.2.1 Valkoinen kirja ja EU:n sisäisen turvallisuuden strategia .....	44
4.2.2 Valtioneuvoston periaatepäätös .....	45
4.2.3 Sisäisen turvallisuuden ohjelma.....	47
4.2.4 Turvallisuussuunnitelma ja tulevaisuuskatsaus.....	47
4.3 POLIISIN TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄ .....	48
4.3.1 SM:n ja Poliisihallituksen välinen tulohjausasiakirja.....	52
4.3.2 Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen välinen tulohjaus.....	54
4.3.3 Tulossopimuksen jalkautuminen poliisilaitoksen sisällä .....	56
4.4 MUU TOIMINTAAN VAIKUTTAVA STRATEGINEN OHJAUS .....	57
<b>5 LOMAKEKYSELY .....</b>	<b>59</b>
5.1 TAUSTAA.....	59
5.2 LOMAKKEEN KYSYMYKSET .....	61
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>69</b>
<b>LÄHTEET:.....</b>	<b>80</b>
<b>LIITTEET.....</b>	<b>86</b>

# 1 JOHDANTO

Suomen tulevaisuuden visio on hallitusohjelman (2015) mukaan:

Suomi 2025 - yhdessä rakennettu. Suomi vuonna 2025 on uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä. Yhteiskunnassamme vallitsee luottamus.

Sisäinen turvallisuus, jonka alle poliisin työ pääasiassa kuuluu, sisältyy hallitusohjelman linjaukseen sisä- ja oikeusasioista sekä maahanmuuttopolitiikasta. Sisäisen turvallisuuden päätavoite on, että Suomi on maailman turvallisimma maa asua, yrittää ja tehdä työtä. (Valtioneuvoston kanslia, myöhemmin VN 2015 A, 7, 36.) Liikenneturvallisuusvision mukaan liikennejärjestelmä on suunniteltava siten, ettei kenenkään tarvitse kuolla tai loukkaantua vakavasti liikenteessä. Suomi on sitoutunut EU:n jäsenmaana puolittamaan liikennekuolemien määrän vuoden 2010 tasosta vuoteen 2020 mennessä (Liikenne- ja viestintäministeriö, myöhemmin LVM 2014, 2). Hallitus saa vuoden 2016 keväällä valmiiksi sisäisen turvallisuuden selonteon, jossa määritellään tilannekuva, lähitulevaisuuden haasteet ja vahvuudet, seurantaan soveltuvien tavoitteiden ja mittareiden määrittely, viranomaisten yhteistyölinjaukset sekä resurssit ja mallit, joilla resurssien väheneemiseen voidaan vastata. Selonteon jälkeen hallitus laatii sisäisen turvallisuuden strategian, joka valmistuu syksyllä 2016. (VN 2015 A, 36.)

## *Vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehittäminen*

Poliisin tehtävänä on poliisilain 1 §:n mukaisesti oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Liikenneturvallisuus kuuluu yleinen järjestys ja turvallisuus -käsitteen sisään. Rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja esitutkintatoimenpiteet sisältävät myös liikenteessä tapahtuvat rikokset ja rikkomukset. Sidosryhmäyhteistyö ja vuorovaikutus kansalaisten kanssa sekä kansainvälinen yhteistyö konkretisoituvat erityisen hyvin liikenneturvallisuustyössä.

Poliisiorganisaatiossa toteutettiin kuuden vuoden aikana (2009–2014) kolme suurta organisaatiomuutosta. Poliisin hallintorakenneuudistuksien (PORA I-III) taustalla ovat

vaikuttaneet monet organisaation sisäiset ja ulkoiset tekijät sekä poliittiset päätökset. Julkisen sektorin kaupalliselta alalta poikkeava tehtäväkenttä ja siihen liittyen kilpailun puute sekä toisaalta organisaatioiden oma haluttomuus kehittää toimintaa yksityisen sektorin mallin mukaan, on ajanut valtionhallinnon (ja kunnallishallinnon) nykyiseen muutosturbulenssiin (mm. valtionhallinnon tuottavuushankkeet ja hallintorakenneuudistukset). Hallinnon rakenteet ovat uudistuneet mm. yksiköitä yhdistämällä ja keskittämällä strateginen johtajuus ja ohjaus suurempiin organisaatioihin.

Hallintorakenneuudistusten rinnalla valtionhallinnon kehittämistä ovat ohjanneet tuottavuuden lisäämiseen tähtäävät ohjelmat. Viimeisin on valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU), joka oli käytössä toimikauden 1.11.2011 – 30.4.2015, ja jolla korvattiin aiempi valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Tavoitteena oli vastata julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen ja työmarkkinoiden muutokseen kirkastamalla valtionhallinnon roolia ja tehtäviä, toteuttamalla rakenteellisia uudistuksia ja ottamalla käyttöön uusia toimintatapoja. (VN 2015 B, 17–18.) Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu seuraavat vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteet:

Tuloksellisuus syntyy aidosti tuottavuutta lisäävin toimenpitein. Tavoitteena on, että työ muuttuu samalla työntekijälle mielekkäämmäksi, asiakkaat kokevat palvelun laadun paremmaksi ja työn yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee. (Valtiovarainministeriö, myöhemmin VM 2015, 11, 13.)

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimus on mukana kaikessa poliisityössä. Samalla on todettava, että sen määrittelemisen ja etenkin mittaamisen on vaikeaa, ellei mahdollista. Tältä osin vaikuttavuuden vaatimusta voidaan verrata viraston toiminta-ajatuksen ja visioon. Vaikuttavuutta voidaan tutkia ainakin hallinnon asettamien tavoitteiden ja/tai asiakas- ja kansalaisnäkökulmasta. Poliisin (liikenneturvallisuus)työssä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimus tarkoittaa esimerkiksi alkoholin haittavaikutusten vähentämiseen tai poistamiseen tähtäävää toimintaa. Lähestymiskulma edellyttää tällöin kaikkien niiden tekijöiden huomioimista, joilla voi olla merkitystä tavoitteen asettamisessa, mittaamisessa ja seurannassa sekä johtopäätösten teossa. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteaminen voi tapahtua peilaamalla viraston omaa toimintaa tai useamman viraston (ja sidosryhmän) toimenpiteiden yhteisvaikutusta. Tämä tutkimus rajoittuu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulman selvittämiseen suhteessa liikenneturvallisuustyön mittareihin.

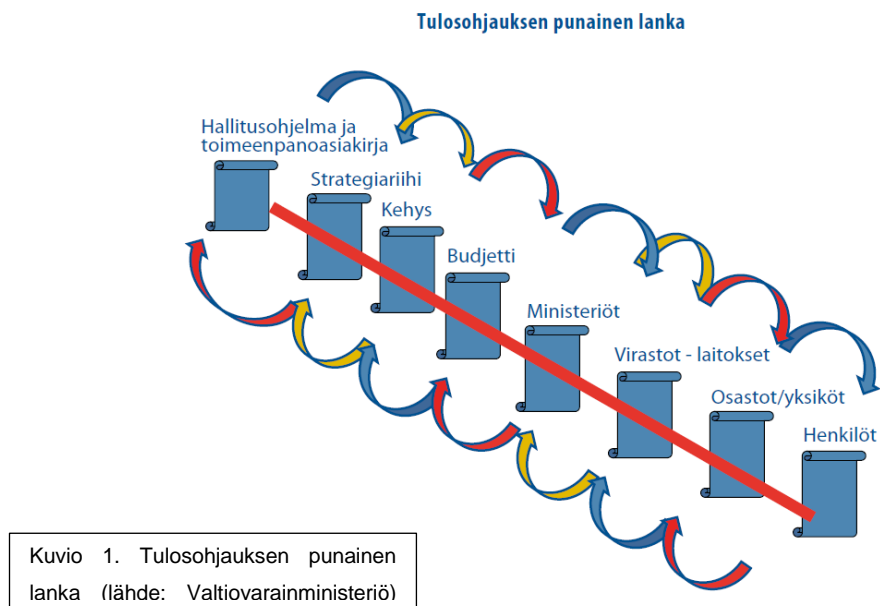
Liikkuva poliisi toteutti 2000-luvulla useita asiakastyytyväisyyskyselyjä osana organisaation toiminnan itsearviointia (CAF) ja laatutyötä. Niiden tavoitteena oli (laatutyön ohella) mitata yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumista asiakasnäkökulmaa ja erilaisia laatumääreitä hyödyntäen. Toimintaa koskevia asiakasnäkemyksiä selvitettiin kysymyksillä toiminnan sujuvuudesta, luotettavuudesta ja palvelualttiudesta. : yleisvaikutelma liikkuvan poliisin toiminnasta, ilmiasusta ja imagosta, toimintojen sujuvuudesta ja luotettavuudesta sekä palvelualttiudesta. (Liikkuva poliisi 2006 liite 1, 6, 23.)

### *Valtionhallinnon tulosohejaus*

Perustuslain (3 §) mukaan valtioneuvosto käyttää hallitus- ja toimeenpanovaltaa ja eduskunta lainsäädäntövaltaa. Valtionhallinnossa käytettävä tulosohejausjärjestelmä perustuu vuorovaikutteiseen ja kahdenväliseen sopimukseen. Tulossopimus on osa hallituksen käyttämää hallintovaltaa. Tavoitteena on löytää tasapaino sopijapuolena olevan viraston käytössä olevien voimavarojen (resurssien) ja tulosohejausten välillä. Tulosohejausten asettamisen sekä tuloksellisuutta koskevan raportoinnin peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden vaatimuksesta. Samalla koko tulosohejausajattelu perustuu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden (outcomes) ja tuotoksiin tai suoritteisiin (outputs) perustuvien toiminnallisten tulosohejausten väliseen erotteluun. Jälkimmäiset ohjaavat sellaisia konkreettisia ja välittömiä suoritteita (palvelut, tuotokset), jotka kuuluvat viraston normaaliin toimintaan. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet kuvaavat sen sijaan asiakaskunnalle tai kansalaisille tuotettuja hyötyjä, jotka heijastavat laajempaa vaikutusta yksilössä tai yhteiskunnassa. (VM 2005, 23–28.) Tällaisia voisivat olla muun muassa elämäntapojen muuttuminen terveellisemmäksi ja toisaalta laajempaa vaikutuksena tilastoidun alkoholin kokonaiskulutuksen pieneneminen. Yhteiskuntataloudellinen vaikuttavuus on Monosen ja Leviäkankaan (2015, 24) mukaan hyvinvoinnin pohja, joka perustuu yhteiskuntataloudelliseen kannattavuuteen ja sen arviointiin: palvelu tuottaa hyötyä jollekulle aiheuttamatta muiden joutumista huonompaan asemaan sitä tuotettaessa tai käytettäessä.

Tulosohejausjärjestelmän uudistamishankkeen (2012) keskeinen tavoite on, että ohjaus on jatkossa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää. Pyrkimyksenä on ollut rakentaa siitä enemmän nelivuotisen syklin mukainen, huomioiden erityisesti yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, joiden saavuttaminen yhden tulossopimusvuoden aikana on käytännössä mahdotonta. Toinen suurehko muutostavoite

koskee poikkihallinnollisten tavoitteiden nostamista organisaatioiden omien, perustetävistä tulevien tavoitteiden rinnalle. Tämä tulisi tehdä ilman, että tavoitteiden määrä kasvaa, pikemminkin päinvastoin. Poikkihallinnollisuuden korostaminen johtaa toiveeseen, että hallitusohjelma siirtyisi tulevaisuudessa tehokkaammin hallinnonalojen tulosopimusten kaikille tasoille (kuvio 1). Tavoitteiden määrän vähentämisellä saadaan selkeämmin kerrottua, mihin organisaatiolla aidosti on varaa ja mahdollisuuksia panostaa. (VM 2012, 23–28.)



### *Turvallisuus, turvallisuuden tunne ja resurssit*

Turvallisuuden (objektiivinen) taso ja sen rinnalla turvallisuuden tunne (subjektiivinen käsitys) ovat keskeisiä poliisitoiminnan tulostittareita. Turvallisuuden kehitystä voidaan mitata suhteellisen luotettavilla tilastollisilla määreillä, kuten tilastoidut rikokset ja häiriöt. Turvallisuuden tunne kuvaa ihmisten kokemaa turvallisuutta, joka voi lisääntyä tai heikentyä hyvinkin nopeasti esimerkiksi uutisoinnin tai omaa asuinympäristöä koskevan yksittäisen rikoksen myötä. Objektiivinen ja subjektiivinen taso voivat olla yhdenmukaisia, mutta usein kuitenkin on niin, että ihmisten kokemaa turvallisuutta lisääntyy tai vähentyy riippumatta tilastojen osoittamasta turvallisuuden kehityksestä. Poliisi pyrkii vaikuttamaan tilastolliseen turvallisuuteen ohjaamalla toimintaa asetettujen tavoitteiden ja painopisteiden mukaisesti. Samalla on tiedostettava, että turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat monet poliisista riippumattomat tekijät. (VM 2005, 57.)

Syksyllä 2015 alkanut turvapaikanhakijoiden määrän voimakas ja nopea kasvu yllätti poliisin lisäksi monet sisäisen turvallisuuden toimijat. Yhteiskunnallinen keskustelu on

vellonut äärimielipiteiden (puolesta ja vastaan) johdattelemana etenkin sosiaalisessa mediassa. Kansa vaikuttaa jakaantuneen ilmiöön suhtautumisen ja sen ymmärtämisen suhteen kahtia. Viranomaiset ovat monin tavoin pyrkineet rauhoittamaan tilannetta ja vakuuttamaan, että turvallisuus ei ole heikentymässä. On kuitenkin todennäköistä, että ainakin paikallisesti osa kansalaisista kokee näin jo tapahtuneen tai tapahtuvan. Tämä vaikuttaa väistämättä myös turvallisuuden tunteen heikkenemiseen sekä kantaväestön ja maahanmuuttajien tai turvapaikanhakijoiden välisiin yhteenottoihin, joita on jo tapahtunut muutamia.

Liikenneturvallisuuden edistämiseen tähtäävä toiminta syö hallinnon ja muiden toimijoiden resursseja, mutta seurantajärjestelmät eivät erottele tätä kattavasti muusta toiminnasta, kuten liikenteen sujuvuuden edistämisestä. Pelkästään liikenneturvallisuuden edistämiseen liittyvien kustannusten arvioidaan olevan noin 200 miljoonaa euroa vuodessa. Liikenneturvallisuustyön suorat taloudelliset hyötyvaikutukset syntyvät liikenneonnettomuuksien vähenemisen kautta, josta on saatavissa vuodessa useiden miljardien laskennallinen hyöty. Sijoitettujen varojen ja tätä kautta saatavien rahallisten säästöjen tai hyötyjen välinen optimaalinen yhteys nähdään keskeisenä liikenneturvallisuustoiminnan tuloksellisuuden mittarina. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, myöhemmin VTV 2013, 7, 11.)

Poliisin panostus (resursointi ja toiminnan suuntaaminen) liikenneturvallisuuden edistämiseen on mitattavissa monin tavoin, kuten liikenteestä aiheutuvien tehtävien lukumäärän (kpl) ja liikennevalvontaan käytetyn työmäärän (henkilötyövuosi, htv) avulla. Seurattavia asioita ovat lisäksi mm. liikennevalvontavälineisiin tarkoitetut hankintamäärärahat. Valvonnan ja muiden poliisin toimenpiteiden vaikuttavuutta ihmisten turvallisuuden tunteen kehitykseen on seurattu poliisin ylijohdon ja Poliisiammattikorkeakoulun kyselytutkimuksilla, joista turvallisuustutkimus toteutettiin kolme kertaa (2003, 2006 ja 2009) ja valtakunnallista poliisibarometriä on toteutettu säännöllisesti 1990-luvun lopulta lähtien (viimeisin 2014). Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta on ensisijaisesti mitattu katu- ja liikenneturvallisuusindekseillä. Poliisin liikenneturvallisuustyön mittaristo avataan tarkemmin lomakekyselyn tulosten raportoinnin yhteydessä.



## 2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA -MENETELMÄ

### 2.1 Tutkimustehtävä

Seurantajärjestelmät eivät erottele kattavasti, kuinka paljon liikenneturvallisuuden edistämiseen tähtäävä toiminta syö resursseja. Liikenneturvallisuustoimintaan jollain tavalla osallistuvien toimijoiden yhteenlasketut kustannukset ovat muutaman miljardin suuruusluokkaa vuodessa, kun vain liikenneturvallisuuden edistämiseen liittyvien kustannusten arvioidaan olevan noin 200 miljoonaa euroa vuodessa. Liikenneturvallisuustyön suorat taloudelliset hyötyvaikutukset syntyvät liikenneonnettomuuksien vähenemisen kautta, josta on saatavissa vuodessa useiden miljardien laskennallinen hyöty. Liikenneturvallisuuteen sijoitettujen varojen ja tätä kautta saatavien rahallisten säästöjen tai hyötyjen välinen optimaalinen yhteys nähdään keskeisenä liikenneturvallisuustoiminnan tuloksellisuuden mittarina. (VTV 2013, 11.)

Poliisin käytössä vuonna 2001 olleita seurannan tunnuslukuja ja mittareita arvioineen työryhmän mukaan indikaattorit kuvasivat pääasiassa poliisitoiminnan suoritteita. Tämän perusteella toiminnan onnistumisesta ei ole niinkään tehty tai pystytty tekemään arvioita, vaan käytetyt mittarit ovat kuvanneet lähinnä palvelujen kysyntää (Sisäasiainministeriö, myöhemmin SM 2001, 14.) Seurattavien ja mitattavien asioiden määrä ja sisältö on siitä jonkin verran muuttunut, mutta ne ovat edelleen pääasiassa numeraalisia, toiminnan suoria tuloksia mittaavia indikaattoreita eli toiminnallisia tulostavoitteita.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen (2012) mukaan Sisäasiainministeriön (nykyisin Sisäministeriö) hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat linjassa ydintehtävien tavoitteiden kanssa. Kuitenkin niitä koskeva mittaristo on edelleen erittäin vaatimaton, ja siinä painottuvat määrälliset tekijät. Tarkastusvirasto haluaa mittaristoon ja seurantaan laatua kuvaavia indikaattoreita, ja korostaa lisäksi ennalta ehkäiseville toimenpiteille ja sidosryhmäyhteistyölle asetettuja tavoitteita ja niiden mittaamista. (VTV 2012, 8.)

Poliisin ennalta estävän toiminnan strategian (SM 2014 C, 3) mukaan vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan säännöllisesti, jotta toiminnan painopisteet voidaan määrittää luotettavasti. Jukarainen ja Laitinen toteavat poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien (PTR) yhteistyön vaikuttavuutta käsitelleessä tutkimuksessaan, että sisä- ja valtiovarainministeriöt ovat ensisijaisesti olleet kiinnostuneita toiminnalliseen tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvistä, helpommin mitattavista asioista sen sijaan, että pyrittäisiin

selvittämään esimerkiksi, miten jokin tutkimus vaikuttaa yhteiskunnallisesti merkittävään kysymykseen (Jukarainen ja Laitinen 2014, 24–27).

Tutkimuksen ja sitä edeltävän tutkimussuunnitelman tekoa voi verrata vaativaan kilpasuunnistukseen, jossa lähtöviivalla on vielä hyvin vähän informaatiota tarjolla, mutta tavoitteellinen reitti on kuitenkin käteen saadulla kartalla nähtävissä. Tutkijan täytyy suunnistajan tavoin keskittyä omaan suoritukseensa ja nähdä sen aikana vain olennaiset, optimaaliseen reitinvalintaan vaikuttavat ja sitä edesauttavat seikat. Perässä juoksu ei ole suotavaa eettisesti eikä tutkimuksen lopputuloksenkaan kannalta.

Tutkimusaihe on muotoutunut pitkän ajan kuluessa. Liikennevalvonta, viestintä, poliisitoiminnan asiakas, johtaminen ja tulosohejaus ovat olleet asiasanoja, joiden ympärillä erilaiset tutkimusaihetta kuvaavat kysymyksenasettelut ovat vaihtuneet tiuhaan. Tutkimusongelma kysymyksineen syntyi valtionhallinnon tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelmien, poliisin hallintorakenneuudistusten ja niihin liittyvien organisaation sisäisten ja yhteiskunnallisten keskustelujen myötä. Tutkijan kannalta tämä pitkähkö lopullisen aiheen ympärillä tapahtunut pohdinta on kuitenkin osoittautunut tarpeelliseksi ja hyödylliseksi. Näin etenkin tutkimusaihetta sivuavan kirjallisuuden analysoinnin yhteydessä, koska teoreettinen kokonaisuus oli jo valmiiksi jäsentynyt.

Tässä tutkimuksessa selvitetään:

1. Millaisia poliisin liikenneturvallisuustyön mittarit ovat liikenneturvallisuustyön ohjausasiakirjojen perusteella?
2. Miten ne kytkeytyvät omiin ja poikkihallinnollisiin strategisiin tavoitteisiin, kun näkökulmana on yhteiskunnallinen vaikuttavuus?

## **2.2 Aiempi tutkimus aihealueelta**

Pelkästään poliisin liikenneturvallisuustyön mittareita ja niiden vaikuttavuutta käsittelevää tutkimusta ei ole saatavilla, mutta sen sijaan aiheeseen liittyvää muuta tutkimusmateriaalia on olemassa paljon. Sellaisia ovat ensinnäkin poliisin turvallisuustutkimukset ja poliisibarometrit sekä Liikkuvan poliisin toteuttamat asiakastytyväisyyskyselyt, jotka kuvaavat kansalaisten käsityksiä poliisin liikenneturvallisuustoiminnan painotuksista ja onnistumisesta tässä työssä.

Muita aihealueen tutkimuksia edustavat Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan ja PTR-yhteistyöhön sisältyvän poikkihallinnollisen toimintatavan vaikuttavuusarvioinnit sekä Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin vaikuttavuustutkimus. Lisäksi käsitellään tutkimusta Poliisihallituksen perustamisen vaikutuksesta tulosohjaukseen. Poliisilaitosten tietojohdoisen poliisitoiminnan ja analyysin arviointitutkimusta arvioidaan teoriaosuuden yhteydessä.

Liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta voidaan parantaa myös erilaisin teknisin ratkaisuina, joista aiempaa tutkimusta edustaa rattijuopumukseen syyllistyneille ja alkolukon valinneille kuljettajille osoitettu vaikuttavuustutkimus sekä tutkimus ajotapapalautteen vaikutuksesta kuljettajan liikennekäyttäytymiseen. Kaikille mainituille tutkimuksille on yhteistä tutkimusongelman käsitteleminen vaikuttavuuden ja siihen liittyen kansalais- ja asiakasnäkökulmasta tai ne kuvaavat poliisin tulosohjauksen ja johtamisen toimivuutta poikkihallinnollisessa toimintaympäristössä.

#### *Turvallisuustutkimukset*

Poliisin ylijohdon turvallisuustutkimukset toteutettiin vuosina 2003, 2006 ja 2009. Niiden tarkoituksena oli tuottaa paikallista ja alueellista turvallisuuteen liittyvää tietoa poliisitoiminnan kehittämiseksi. Poliisin organisaatiorakenne oli silloin vielä kolmiportainen, mikä tarkoittaa, että nykyisen Poliisihallituksen ja poliisilaitosten välissä tulosohjausvaltaa käyttivät poliisin lääninjohdot. Turvallisuustutkimusten tuloksia hyödynnettiin paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti mm. poliisin strategisessa suunnittelussa, turvallisuusyhteistyössä, lähipoliisitoiminnan kehittämisessä ja kunnallisissa turvallisuussuunnitelmissa. (Suominen 2009, 1.)

Koska vastaajamäärät olivat suuria (n. 46 000 vuonna 2009), voitiin tuloksia pitää melko luotettavina jopa kaupunginosatasolla. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat 15–74 -vuotiaat suomalaiset, joista Väestörekisterikeskus poimi satunnaisotoksen. Tutkimuksella kartoitettiin kansalaisten mielipiteitä ja kokemuksia turvallisuudesta, siihen vaikuttavista tekijöistä, huolestuneisuutta rikoksista ja mahdollisia rikoskokemuksia. Tavoitteena oli kartoittaa tilastollisen rikollisuuden ja tilastoimattoman rikollisuuden välinen ero sekä turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat seikat. Jälkimmäinen on absoluuttista turvallisuustilannetta laajempi käsite, josta kyselyn avulla on saatu selville tutkimushetkellä kyseisellä kohderyhmällä ollut käsitys. (em., 1-3.)

Tutkimuksessa on kaikkiaan 27 kysymystä, joista kuudessa mainitaan liikennevalvonta tai muu liikkumiseen tai liikenneturvallisuustyöhön liittyvä sana (liite 1: kysymykset 15–17, 20, 23–24). Aineistonkeruumenetelmänä hyödynnettiin postikyselyä, jonka lisäksi oli mahdollista vastata verkkokyselyyn (15,3 % vastaajista 2009). Kyselylomakkeen numerokoodi toimi samalla verkkokyselyn salasanana ja myös kirjalliset vastaukset luettiin optisesti, millä estettiin vastaaminen kahteen kertaan. Itella Information Oy toteutti tutkimuksen aineistonkeruun keväällä 2009. Vuoden 2009 kyselyn virhemarginaali (tilastollinen luottamusväli) oli enimmillään  $\pm 0,46$  prosenttiyksikköä, jonka perusteella tuloksia voidaan pitää hyvin luotettavina. (em., 2.)

Turvallisuustutkimuksessa tarkasteltavat alueet olivat joka vuosi samat (2003–2006–2009) ja niistä saadut alueelliset tulokset esitettiin pääasiassa poliisilaitoskohtaisesti. Tutkimuksen liitteenä on lisäksi 15 suurimman kaupungin keskustoja koskevat, koetun turvallisuuden ja rikosten uhritumista käsittelevät luvut. Viimeisimmässä turvallisuustutkimuksessa (2009) julkaistiin samaan aineistoon perustuva ja jokaista poliisilaitosta (24) erikseen käsittelevä raportti. Liikenteeseen liittyviä kansalaisten turvallisuuskokemuksia (kysymys tai vastausvaihtoehdot sisälsivät sanan liikenne) selvitettiin kysymällä mm. seuraavia asioita: asuinalueen ja asuinkunnan keskustan turvallisuus, yleisten paikkojen turvallisuus, rikollisuuden vakavuus ja muut häiriötekijät omalla asuinalueella.

Mikäli vastaaja koki yleisten paikkojen turvallisuuden heikentyneen (joka kolmannes), antoi hän todennäköisemmin selvästi heikomman arvosanan poliisin onnistumisesta. Kun vastaajilta tiedusteltiin huolestuneisuutta joutumisesta rikosten kohteeksi, nousi liikenneonnettomuuden uhriksi joutuminen ensimmäiseksi; yli viidennes vastaajista oli tätä mieltä. Paikallista ja alueellista turvallisuussuunnittelua ja sidosryhmytöä palveleva kysymys tutkimuksessa on: millä keinoin turvallisuutta ja asuinviihtyvyyttä voitaisiin parantaa. (em., 11.)

Tulosten mukaan valvonnan ja kontrollin lisäämiseen ei nähdä samalla tavalla tarvetta kuin vuonna 2006 tai 2003. Tämän kysymyksen vastausvaihtoehdoissa suoraan liikenneturvallisuuden edistämiseen liittyviä toimenpiteitä ovat liikennevalvonnan lisääminen ja liikenneympäristön turvallisuuden parantaminen sekä liikkumiseen liittyen joukkoliikenneasemien turvallisuuden parantaminen. (em., 17–18.)

Poliisibarometrin avulla pyritään selvittämään suomalaisten käsityksiä poliisin toimintaympäristöstä ja poliisitoiminnan laadusta. Tutkimusta on tehty kahden vuoden välein vuodesta 1999 lähtien, uusin vuonna 2014. Koossa on yli 8 000 suomalaisen muodostama arvio poliisitoiminnan kehityksestä viimeisen 15 vuoden aikana. Tutkimusten kohderyhmänä on 15–79-vuotias väestö, lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa. Tuorein aineisto (1015 henkilöä 78 paikkakunnalla) perustuu kiintiöpöiminnalla rajattuun otokseen, jossa muuttujina olivat kohderyhmän ikä-, sukupuoli-, alue- ja kunnan kokoluokka. Tuloksissa otos on painotettu vastaamaan koko maan tasoa.

Poliisi on uusimman tutkimuksen mukaan kansalaisten (97 %) mielestä edelleen selvästi tärkein turvallisuustaho rikostorjunnassa ja lähiyhteisön turvallisuuden parantamisessa. Toisaalta erittäin paljon poliisiin luottavien määrä on pienentynyt. Rattijuopumusvalvonta on kansalaisten mielestä paras tapa vaikuttaa liikenneturvallisuuteen. Seuraavaksi tärkeimpinä valvontamuotoina pidetään nopeusvalvontaa taajamissa ja pääteillä sekä raskaan liikenteen valvontaa. Noin joka viides vastaaja pitää rikollisuutta lähiympäristössään vähintään melko vakavana ongelmana. Yli puolet vastanneista on huolestunut erittäin paljon rattijuoppoudesta, ampuma-aseella tehdyistä rikoksista sekä huumeiden käytöstä ja myynnistä. Poliisin arvioidaan onnistuneen parhaiten lupapalveluissa, kiireellisiin hälytyksiin vastaamisessa ja liikennevalvonnassa. Poliisin tärkeimmät tehtävät ovat vastausten mukaan kiireellisiin hälytyksiin vastaaminen, väkivaltarikosten selvittäminen ja torjunta, huumorikosten selvittäminen ja torjunta sekä kotiväkivaltaan puuttuminen. (SM 2015, 11–13, 17–19, 43, 76, 81.)

Poliisibarometrien toistuvuus ja toistettavuus mahdollistavat luotettavalla tavalla päätelmien teon esimerkiksi trendien muutoksista. Sen sijaan se ei anna luotettavaa kuvaa alueellisista ja paikallista eroavuuksista, eikä siten ole kovin hyödyllinen työkalu poliisilaitostasolla ellei sen ohella käytetä muita, paremmin kohdistettuja kyselytutkimuksia tai vastaavia selvityksiä.

#### *Asiakastyytyväisyyskyselyt ja laadun itsearviointi osana strategista arviointia*

Liikkuva poliisi toteutti säännöllisesti asiakastyytyväisyystutkimuksia osana organisaation laatutyötä. Seuraavat tiedot perustuvat vuoden 2006 laatumittauksen tietoihin. Asiakastyytyväisyystutkimusten tavoitteena oli (laatutyön ohella) mitata yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumista asiakasnäkökulmaa ja seuraavia laatumääreitä hyödyn-

täen: yleisvaikutelma liikkuvan poliisin toiminnasta, ilmiasusta ja imagosta, toimintojen sujuvuudesta ja luotettavuudesta sekä palvelualttiudesta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoite tiivistyi Liikkuvan poliisin strategian sisään rakennettuun mainintaan liikennevalvontaan ja valvontatiedottamiseen käytettävän työajan kohdistamisesta EU:n liikennevalvontasuosituksen mukaisesti. Tämä tarkoitti pääasiassa nopeus-, rattijuopumus-, turvalaite- ja raskaanliikenteen valvontaa, jonka tavoitteena oli parantaa kuljettajien liikennekäyttäytymistä selvästi. Mittareina olivat mm. kanteluiden ja korvausvaatimusten lukumäärät sekä suorituskyvyn indikaattorit, kuten suhde muihin viranomaisiin, organisaation saamat palkinnot ja menettelymallit sidosryhmytyössä sekä kansalaisten ja sidosryhmien näkemykset liikkuvan poliisin toiminnasta ja odotuksista. Asiakaskyselyjen lisäksi laatutyöhön kuuluivat yhteistyöpalaverit kaikilla organisaation tasoilla, laatumittaukset, henkilöstöbarometrit ja kansalaisilta kerättävä palaute ja valvontapyynnöt. Liikkuvassa poliisissa laatutyö nähtiin osana valvonnan vaikuttavuutta ja asiakasnäkökulman kautta tiedottaminen osana vaikuttavuutta. (Liikkuva poliisi 2006.) Vuoden 2008 laatukriteerien mukaan Liikkuvan poliisin toiminnan vaikuttavuuteen sisältyivät henkilövahinko-onnettomuuksien määrä 10 000 rekisteröityä ajoneuvoa kohden ja rattijuoppojen määrä liikennevirrassa 10 000 kuljettajaa kohden (Liikkuva poliisi 2008).

#### *Poikkihallinnollisen toimintatavan arviointi: Sisäisen turvallisuuden ohjelma*

Valtioneuvoston periaatepäätöksiin perustuvia sisäisen turvallisuuden ohjelmia oli kaikkiaan kolme, jotka toteutettiin kunkin nelivuotisen hallituskauden aikana. Viimeisimmän ohjelman valmistelu alkoi marraskuussa 2011 ja varsinaisesti ohjelma käynnistyi seuraavan vuoden aikana. Kaikkiaan 64 erilaisen, pääasiassa turvallisuusuhkia ennalta ehkäisemään pyrkivän toimenpiteen tavoitteena on ollut edistää sisäisen turvallisuuden kehitystä Suomessa. Kaikille kolmelle vuosien 2003–2014 aikana toteutetulle ohjelmalle on ollut tyypillistä tavoitteiden suuri määrä ja poikkihallinnollinen näkökulma niiden läpiviemiseksi.

Ohjelmien ulkoinen arviointityö (Tempo Economics 2015) on toteutettu uusimpaan sisäisen turvallisuuden ohjelmaan kirjatun päätöksen mukaisesti, ja siinä on arvioitu toimintatavan vaikuttavuutta neljästä näkökulmasta:

- tehokkuus ja taloudellisuus
- tarkoituksenmukaisuus
- työnjaon toimivuus ja toimintatavan onnistuneisuus
- toiminnan alueellinen ja valtakunnallinen vaikuttavuus. (Tempo Economics 2015, 3-4.)

Arviointi koostui kahdeksasta toisiinsa kytkeytyneestä vaiheesta ja siinä hyödynnettiin mm. dokumenttianalyysseja ja asiantuntijahaastatteluita. Tutkimusraportin mukaan ohjelman toimintatavan vaikutukset ja lisäarvo on saavutettu varsin onnistuneesti ja ne näkyvät alue- ja paikallistason turvallisuustyössä, kuten yhteistyön ja verkostojen lisääntymisenä sekä poikkihallinnollisesti että järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Toiminnan nähdään synnyttäneen laajempia, yhteiskunnallisia ulkoisvaikutuksia. Ongelmaksi ovat muodostuneet Sisäisen turvallisuuden ohjelman heikko ohjausvalta muihin hallinnonaloihin ja poikkihallinnollisen toiminnan kannusteiden vähäisyys.

Raportin mukaan ohjelman valmistelu ei ole perustunut systemaattiseen ja laajaan toimintaympäristöanalyysiin, mikä on ollut osasy syy sen tavoitteiden suureen määrään. Samalla niukkenevat resurssit ovat ohjanneet organisaatioita priorisoimaan ja keskittymään omaan ydintoimintaansa. Ohjelman keskeisten teemojen ja tavoitteiden määrittely on tältä osin jäänyt tekemättä. Arviointitutkimuksessa päädytään siihen, että tuloksellisen poikkihallinnollisen toiminnan este on rakenteellista, moneen ministeriöön jakautuvan hallintojärjestelmän ja poliittisten puolueiden väliseen kilpailuun perustuvaa. Yhteistyötä kuntien, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa ei sen sijaan nähdä näin negatiivisena. (Tempo Economics 2015, 38–40.)

#### *Poikkihallinnollisen toimintatavan arviointi:*

Jukarainen ja Laitinen (2014) ovat tutkineet Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR) yhteistyön vaikuttavuutta. Tutkijoiden mukaan virastojen välinen yhteistyö ei tunne organisaatorajojen yli toimivaa tulosohtausjärjestelmää, ellei kyseessä ole projektirahoituksella toimiva hanke. Tämä on tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamisen osalta yhteistoiminnan perusongelma. (Jukarainen & Laitinen 2014, 24.) Sen kehittämisen ja syventämisen on ollut tavoitteena mm. Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa, Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, Sisäministeriön tilanneraportissa (2014) ja viranomaisten omista tulostavoiteasiakirjoissa. Poliisin tulosohtauksen kehittämistä käsitelleessä Sisäasiainministeriön loppuraportissa (2012) todetaan, että poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen syvenevän yhteistyön strateginen ohjaus ja seuranta edellyttävät myös tulosohtauksen välineiden kehittämistä. Järjestelmän tulee huomioida nykyistä paremmin muun muassa tehtävien ja kustannusten jakautuminen. (SM 2012, 31.)

Poliisin tulossopimuksessa on yhtenä indikaattorina onnistuminen viranomais- ja muussa rikollisuutta ennalta estävässä yhteistyössä, jota mitataan Poliisibarometrin yhteydessä. Rajavartiolaitos seuraa harvaan asuttujen alueiden poliisi- ja virka-aputehtäviä mää-

rällisellä mittarilla ja lisäksi Keskusrikospoliisi arvioi PTR-toimintaan liittyvää palvelukykyä ja laatua kahdella numeraalisella mittarilla. Toiminnan tuloksellisuutta kuvaavia mittareita käytetään, koska niihin tarvittavia tietoja on helppo kerätä ja taulukoida. Jukarainen ja Laitinen toteavat, että määrää oleellisempia ovat tietotuotteiden ja palveluvyn laatu, jossa onnistumista tulisi mitata säännöllisesti asiakaskyselyillä. Myös pitkäkestoisempaa seuranta tulisi olla, esimerkiksi viiden vuoden ajalta. Lisäksi vaikuttavuuden arvioimiseksi tulisi käyttää sisäisten mittareiden rinnalla ulkoisia indikaattoreita, kuten mikä on rikosentorjuntamenetelmien vaikutus tietyllä toimi- tai maantieteellisellä alueella. (Jukarainen & Laitinen 2014, 24–27.)

#### *Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi: case Trafi*

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi tilasi vuonna 2013 Oulun yliopistolta tutkimuksen Trafin yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tutkimus jakaantuu kolmeen osaraporttiin ja loppuraporttiin (2015). Trafin toiminnan yhteiskuntataloudellista vaikuttavuutta tutkittiin suhteuttamalla toimintaan ohjattuja panostuksia ja asiakasmaksuja palveluiden ja toiminnan vaikuttavuutta vasten. Vaikuttavuus on näin mitattuna sitä tehokkaampaa, mitä positiivisempi vaikutus on suhteessa panostuksiin. Vaikuttavuus ja hyödyt voivat syntyä parantamalla liikenteen toimintavarmuutta, turvallisuutta ja ympäristöystävällisyyttä. Päähypoteesin mukaan vaikuttavuuden kautta syntyvän Trafin yhteiskuntataloudellisen hyödyn kustannussuhde on suurempi kuin yksi. Raportin mukaan kaikissa palveluryhmissä päästään selvästi tämän yli, käytännössä jokainen virastoon sijoitettu euro tuottaa kolmin- tai nelinkertaisen määrän taloudellista hyötyä. (Mononen & Leviäkangas 2015, 14–16, 72.)

Tutkimuksessa päädyttiin havaintoon, että viranomaistoiminnan yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia on tutkittu vain vähän. Tutkijat pitävät tieliikenteen turvallisuustutkimusta esimerkkinä tutkimuksen siiloutumisesta ja epäsystemisyydestä, tältä osin suoranaisesti tutkimusaukosta. Tutkimusta on paljon, mutta esimerkiksi liikenneturvallisuuden parantumisen syitä ja toimijoiden panostusten ja toimijasektoreiden välistä yhteyttä on tutkittu yllättävän vähän. Tällaisia vaikuttavuuden markkinaosuuksia ei ole tutkijoiden mukaan löytynyt kirjallisuusselvitysten eikä asiantuntijaverkoston avulla. Markkinaosuus kuvaa liikenneturvallisuuden osa-alueiden positiivisen kehityksen kausaalisuutta - minkä tahon ja toiminnan ansiota jokin on. Kun tämä tiedetään, mahdollistetaan samalla muun muassa viranomaistoiminnan tehokkaampi suuntaaminen. Johtopäätös tästä on, että kun oikeaa tietoa vaikuttavuudesta ei ole, nojaa päätöksenteko pääasiassa kokemuk-



seen, näkemyksiin ja asiantuntijuuteen perustuvaan intuitioon. (Mononen & Leviäkangas 2015, 66–68.)

#### *Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi: case LINTU*

Liikenteen pitkän aikavälin tutkimusohjelmassa (LINTU 2005) tätä on kuitenkin tavoiteltu. Tutkimuksessa arvioitiin kaikkiaan 108 liikenneturvallisuutta parantavan toimenpiteen vaikutukset liikennekuolemien määrään sekä toimenpiteiden laskennalliset kustannukset ja kustannustehokkuus. Myös toimenpiteiden yhteisvaikutusten merkitys voidaan selvittää tutkimuksen yhteydessä laaditulla turvallisuusvaikutusten arviointityökalulla. Arviointi perustuu onnettomuusryhmittelyyn, kuten tie- ja onnettomuusluokkatietoihin, joita käyttämällä liikennekuolemat voidaan jakaa edelleen pienempiin ryhmiin, ja tutkia, millaisin toimin kuhunkin ryhmään voidaan vaikuttaa. Arviointi koettiin haastavaksi, koska turvallisuuteen vaikuttavat niin monet muut tekijät. Vaikutuksia koskeva tutkimustieto on hajallaan, laadultaan vaihtelevaa ja tuloksiltaan myös ristiriitaista. Lisäksi vakavimpia onnettomuuksia koskeva tieto on vähäistä ja osin puutteellista. Tutkimuksessa otetaan kantaa myös yhteiskuntataloudelliseen hyötykustannustarkasteluun toteamalla, että se ei sovellu liikenneturvallisuusvision ajatusmaailmaan. Silti voidaan todeta, että yhteiskuntataloudellisuus toteutuu, koska pelkkä liikennekuolemien väheneminen tuottaa skenaariosta riippuen vähintään yhtä suuria tai monikertaisia hyötykustannussuhteita. (LINTU 2005, 69–71.)

Hyötykustannussuhteen arvioinnissa nähdään kahdenlaista kausaalisuutta. Tieympäristöön tai yksittäiseen onnettomuustyyppiin vaikuttaminen nähdään helpompana kuin vaikuttaminen yleisesti turvallisuuteen liittyviin asioihin, vaikkapa rattijuopumukseen. Vaikutusten selvittäminen on liikenneympäristössä erittäin haasteellista. Tutkimuksessa hyödynnetään paljon norjalaista liikenneturvallisuuskäsikirjaa (Elvik & Vaa 2004), jonka lisäksi laskentapohjaan syötetyissä toimenpiteissä käytettiin Tiehallinnon Tarvalaskentaohjelman tietoja. Toimenpiteiden vaikutuksista ei ollut saatavilla kattavasti tietoa, vaan joidenkin toimenpiteiden kohdalta löytyi vaikutus liikennekuolemiin, osassa henkilövahinko-onnettomuuksiin ja joissakin vakavuudeltaan määrittelemättömiin onnettomuuksiin. Tutkimuksen laskentapohjassa käytettiin saatavissa olleista tiedoista vakavimpien onnettomuuksien vaikutuskertoimia. (LINTU 2005, 56–71.) Tulosohtauksen käsikirjan (2005) mukaan kyseisessä LINTU-tutkimuksessa käytetty arviointimenetelmä sopii parhaiten suhteellisen pitkään tunnettujen ja laajasti sovellettujen toimenpiteiden keskimääräisten vaikutusten tarkasteluun; etenkin kun siinä arvioidaan kustan-

nustehokkuutta pelkästään toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten ja liikennekuolemien vähenemisestä saatavien laskennallisia hyötyjen näkökulmasta. (VM 2005, 105.)

#### *Tekniset ratkaisut: alkolukko*

Vehmas ja Löytty (2013) ovat tutkineet alkolukon vaikuttavuutta rattijuopumukseen syylistyneiden uusimisrikoksen ennalta estävänä keinona. Tutkijoiden mukaan rattijuopumusta voidaan vähentää tai siihen pyrkiä monin tavoin, kuten valistuksen, opetuksen ja asennekasvatuksen, kampanjoinnin ja valvonnan tehostamisen keinoin. Alkolukon<sup>1</sup> on todettu olevan tehokas keino ennalta estävässä työssä, mm. yhdysvaltalaisen arviointitutkimusten mukaan uusintarattijuopumukset vähentyivät keskimäärin 64 prosenttia. Suomalaisella tutkimuksella kerättiin tietoa alkolukolla valvotun ajo-oikeuden toimivuudesta ja vaikuttavuudesta hyödyntämällä mm. liikennetietojärjestelmää, valvotun ajo-oikeuden piirissä oleville osoitettua kyselyä, alkolukkolaitteiden käyttötietoja ja kuljettajille sekä perheenjäsenille kohdistettuja haastatteluja. (Vehmas & Löytty 2013, 3, 7.)

Raportin mukaan tutkimukseen osallistuneista (1687 kuljettajasta) noin puolet oli ensikertalaisia, kun taas toinen puolikas oli syylistynyt useampaan rattijuopumukseen ennen valvottua ajo-oikeutta. Tutkimukseen osallistuneista vain vajaa 6 % uusi rattijuopumuksen alkolukon käytön aikana tai enintään kolme vuotta koetusajan jälkeen. Määrä on selvästi pienempi kuin rattijuopumuksesta kiinnijääneillä yleensä (29–30 %). Päihderiippuvuus on ollut suurimmalla osalla tutkituista voimakas, koska vain 15 % kaikista puhalluksista oli hyväksyttävän rajan (alle 0,2 promillea) sisällä. Alkolukkojen voidaan todeta estäneen noin 12 000 rattijuopumusta ja lisäksi noin 40 000 kertaa liikelle lähdön, kun humalatila on ollut 0,2 - 0,5 promillea. (em., 64–65.)

#### *Tekniset ratkaisut: ajotapapalaute*

Ajotapapalautteen merkitystä kuljettajan ajokäyttäytymiseen ja sen kautta liikenneturvallisuuteen on tutkittu osana TeleFot-projektia (telemaattisten järjestelmien laajamittainen kenttäkoe), joka koskee mm. älykästä nopeudensäätelyä (Intelligent Speed Adaption, ISA). Nopeudensäätelyä sinänsä pidetään kustannustehokkaana tapana parantaa liikenneturvallisuutta, jonka lisäksi se voi vähentää polttoaineen kulutusta, päästöjä ja yleisemmin ajokustannuksia. Liikenneturvallisuuden pitkän aikavälin tutkimus- ja ke-

---

<sup>1</sup> Rattijuopumukseen syylistyneelle määrätään normaalisti ehdoton määräaikainen ajokielto. Ajokorttilaissa säädetään tarkemmin, millä ehdoilla kuljettaja voi saada alkolukolla valvotun ajo-oikeuden, jolloin kärkeäjoikeus määrää henkilölle ehdollisen ajokiellon ehdottoman sijaan.

hittämishojelman (LINTU 2012) kohteeksi valittiin nuoret kuljettajat, koska onnettomuusriski tällä tienkäyttäjryhmällä on korkea eikä sen alentamiseksi ole toistaiseksi löydetty tehokkaita keinoja. Samalla tutkittiin sitä, miten palautteen antaminen kuljettajan lisäksi toiselle henkilölle (ajoneuvon omistajalle) vaikuttaa kuljettajan toimintaan. Palautteen antamisen tavoitteena oli vaikuttaa nopeuden säätelyn (etenkin ylinopeudella ajamisen) lisäksi turvalliseen ajotapaan yleisesti.

Ajotapapalaute perustui ajoneuvon satelliittipaikannuksesta saataviin paikka- ja nopeustietoihin sekä Digiroad-aineistoon. Palauteraportissa vertailtiin saman auton eri käyttäjien (käytännössä perheenjäsenten) ajotapoja keskenään sekä testiryhmän keskiarvoihin. Tutkimukseen oli valittu myös vertailuryhmä, jollaisena toimi samaan aikaan muiden tutkimuksien kohteena olevien nuorten kuljettajien ryhmä sekä tämän tutkimuksen perheenjäsenistä poimittu vertailuryhmä. Kuljettajat saivat tutkimuksen aikana 14 kertaa palautetta ajotavastaan. Palaute kehittyi ja laajeni kokeen edetessä. Käyttäjiltä saadun palautteen perusteella eniten kiinnosti ylinopeudesta johtuva riskinkasvu, kovien kaarekiihtyvyyksien lukumäärää sekä kartalla esitetyt ylinopeudet ja kovat kiihtyvyydet. Tutkimuksen keskeinen tulos on, että tieteelliseen näyttöön perustuva ajamisen turvallisuutta kuvaava mittaristo ja ajotapapalaute vaativat vielä lisätutkimusta. (LINTU 2012, 10, 47.) Tutkimuksessa ei varsinaisesti käsitelty vaikuttavuus-näkökulmaa, mutta sellaisena voidaan pitää projektin yhtä tavoitetta, sen selvittämistä, tapahtuuko kohderyhmän kuljettajien ajotavoissa pysyvää muutosta.

#### *Poliisihallituksen perustamisen vaikutus tulohjaukseen*

Jäderholm (2013) on tutkinut Poliisihallituksen perustamisen vaikutusta poliisin tulohjaukseen. Tutkimuksessa tarkastellaan tulohjauksen taustaa, nykyisiä käytäntöjä ja poliisin hallintorakenneuudistusten kytkeytymistä niihin. Tulohjausjärjestelmään siirtymisen taustalla vaikutti valtionhallinnon yleinen tavoite parantaa toiminnan tulokellisuutta. Tämä edellytti toiminnan ja talouden ohjauksen uudistamista ja sisällön kehittämistä. Resurssiohjaus vaihtui kokonaisvaltaisempaan tulohjaukseen, mikä tarkoitti myös vastuualueiden ja toimintatapojen selkiyttämistä. Organisaatorakenteiden muutoksella pyrittiin myös lisäämään hallinnon tuottavuutta. Poliisin hallintorakenneuudistukset ajoittuivat aikaan, jolloin poliisille asetettiin yhteensä 434 henkilötyövuoden (htv) tuottavuustavoite. Tästä vuosien 2006–2011 aikana toteutettavasta vähennystavoitteesta 115 htv:tä laskettiin rakenneuudistusten varaan. Vuosille 2011–2015 asetettiin

lisäksi 273 henkilötövuoden alennustavoite mikä osoittautui myöhemmin alimitoitetuksi. (Jäderholm 2013, 5, 12.)

Jäderholmin nimeämässä tutkimusongelmassa oli kysymys siitä, tehostuiko poliisin tulosohejaus prosessina siirryttäessä kolmiportaisesta johtamismallista kaksiportaiseen. Tutkija lähestyy ongelmaa prosessinäkökulmasta, ja korostaa samalla hyvän johtajuuden merkitystä tulosohejauksen onnistumisen arvioinnissa. Tutkimusongelmaan haettiin vastausta haastattelututkimuksen keinoin. Kohdejoukoksi valikoituivat sellaiset poliisipäälliköt (4), jotka olivat toimineet samassa asemassa jo ennen uudistusta. Haastattelu toteutettiin puolistrukturoitua kyselymenetelmää käyttäen; haastateltavat saivat ensin vastattavakseen sähköpostilla tehdyn kysymysrunon, jonka jälkeen sovittiin aika varsinaiseen haastattelutilanteeseen. Poliisipäälliköiden lisäksi tutkija haastatteli vielä samaa menetelmää hyödyntäen yhtä Poliisihallituksen edustajaa. (em., 15–17.)

Tutkimuksen johtopäätös on, että poliisin organisaatiouudistus (PORA I) ja sen myötä siirtyminen kaksiportaiseen tulosohejausjärjestelmään olivat onnistuneita ratkaisuja. Johtaminen selkeytyi, vuorovaikutus parani ja vastuuta delegoitiin poliisilaitoksille. Johtamisjanteen lyheneminen koettiin vaikuttaneen myös yhdenvertaisempaan kohteluun, selkeämpiin pelisääntöihin ja läpinäkyvyyteen. Talouden suunnittelu nähtiin edelleen turhan lyhytjanteisenä, ja lisäksi seuraavan hallintorakenneuudistuksen (PORA III) koettiin voivan aiheuttaa paluun kolmiportaiseen järjestelmään, koska poliisilaitoksista tulee niin suuria. Myös kannusteita kaivattiin, koska tulosohejausjärjestelmä ei palkitse tuloksellisesti toimineita poliisilaitoksia ja niissä työskenteleviä ihmisiä. (em., 74–76.)

### **2.3 Tutkimusmenetelmät, -aineisto ja niihin päätyminen**

Sanonta, rakkaalla lapsella on monta nimeä, sopii hyvin laadulliseen tutkimukseen, jota on kuvattu laadullisen lisäksi ilmaisulla kvalitatiivinen, ihmistieteellinen, pehmeä, ymmärtävä ja tulkinnallinen tutkimus. Lisänimiä on löydettävissä erityisesti Yhdysvalloista, jossa laadullisen tutkimuksen synonyymeinä käytetään kenttätutkimusta, naturalistista tutkimusta ja vaihtoehtoista paradigmaa. Laadullisen tutkimuksen saama kritiikki voi osin selittyä edellä mainituilla käsitteiden runsaalla määrällä, joka mahdollistaa metodologisen väärinymmärryksen - käsitykset ja tulkinnat voivat kohdistua väärään metodiin. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 12–13.)

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään kahta laadullisen tutkimuksen metodologiaa, joista teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin tehtävä kirjallisuuskatsaus on pääasiallinen menetelmä ja sen tukena on suppealle asiantuntijaryhmälle osoitettu osin strukturoitu lomakekysely. Tutkimuksen tarkoitus on kuvaileva. Tuomen ja Sarajärven (2013) mukaan sisällönanalyysi on tekstianalyysia samalla tavalla kuin diskurssianalyysi tai historiallinen analyysi. Jälkimmäinen luo nimensä mukaisesti kuvaa menneisyydestä, kun kaksi muuta analyysin muotoa tarkastelee tekstin inhimillisiä merkityksiä. Sisältöanalyysillä havainnoidaan tekstin merkityksiä ja diskurssianalyysillä puolestaan, miten näitä merkityksiä tuotetaan. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineisto luokitellaan aikaisempaan viitekehykseen, kuten teoriaan tai käsitejärjestelmään. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 104,113.)

Kyselytutkimus (tässä lomakekysely) on tapaustutkimuksen luonteinen metodi, jolle on tyypillistä pysyminen vain muutamassa, ehkä vain yhdessä havaintoyksikössä. Survey-tutkimus tarkoittaa, että valitaan jostakin isommasta joukosta edustava näyte tai otos, johon kuuluvilta henkilöiltä kerätään yhtäläiset tiedot. Menetelmänä tämä sopii hyvin poliisiin, jossa henkilöstön kokonaismäärä on noin 7400 (poliisimiehet). Tutkimusongelmaan haettava vastaus sopii kuitenkin menetelmän puolesta paremmin tapaustutkimuksen piiriin, vaikka siinä ei haetakaan vastausta tapaustutkimukselle tyypillisen pitkittäistutkimuksen keinoin (pitkä ajallinen seuranta, kuten terveystutkimuksissa ja eräissä rikollisuuden kehittymistä seuraavissa tutkimuksissa). Tämä siksi, että tutkimusongelma ja kyselytutkimuksen kohdejoukko ovat tarkkaan rajattuja ja kohdejoukolle osoitettavat kysymykset sekä niihin saadut vastaukset liittyvät suoraan tutkimusongelmaan, ei niinkään muuhun poliisitoimintaan tai sen johtamiseen. Kyseessä on kvalitatiivisesti suuntautunut tutkimus, jossa otoksen sijaan puhutaan harkinnanvaraisesta näytteestä (vastaajajoukosta), koska tilastollisen yleistyksen sijaan haetaan syvempää ymmärrystä jostakin asiasta, tässä tutkimuksessa liikenneturvallisuustyön mittareista vaikuttavuuden näkökulmasta. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 58–59.)

Tässä tutkimuksessa analysoidaan poliisin tulosohjausjärjestelmään liittyviä liikenneturvallisuustyön ohjausasiakirjoja ja niihin sisältyviä toiminnan seurantamittareita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Analyysi on toteutettu teoriaohjaavaa sisällönanalyysia hyödyntäen, jolloin toimitaan aineiston ehdoilla kuten aineistolähtöisessä analyysissä. Erona jälkimmäiseen on kuitenkin se, että teoreettiset käsitteet nähdään valmiina, ilmiöstä jo tiedettynä asiana, kun taas aineistolähtöisessä käsitteet luo-

daan aineistosta. Yhteinen nimittäjä molemmilla on pyrkimys kuvata dokumenttien sisältö sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 117.)

Analyysirunkoina on käytetty jakoa tulosohjaukseen, poikkihallinnolliseen toimintaan ja toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimukseen. Analyysin tukena on hyödynnetty suppealle asiantuntijaryhmälle osoitettua puolistrukturoitua lomakekyselyä (liite 1). Sen tavoitteena on ollut konkretisoida ohjausasiakirjojen ja käytännön johtamisen väliset yhteneväisyydet ja mahdolliset eroavaisuudet. Kyselytutkimuksen kohteiksi valikoituivat ne poliisimiehet, jotka työskentelevät poliisilaitoksilla liikenneturvallisuustyön johtamis- ja asiantuntijatehtävissä. Vastaajien perehtyneisyys tutkimusaiheeseen korvaa tässä tutkimuksessa kyselytutkimukseen annettujen vastausten lukumäärän. Kyselyn tarkoitus on ollut ennen kaikkea tukea dokumenteista tehtyä sisällönanalyysiä.

## 2.4 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimusongelmien määrittämiseen ja rajaamiseen vaikuttaa se, miten tutkimuksen kuluessa on mahdollisuus saada vastaus asetettuun tehtävään. Tutkittavuutta voi vaikeuttaa esimerkiksi käsitteiden epäselvyys tai kyselytutkimuksessa vastaajien erilainen käsitteiden tulkintatapa. Tässä tutkimuksessa tutkimusongelman rajaaminen on tapahtunut pitkän ajan kuluessa samalla, kun teoreettinen aineisto on muotoutunut sen ympärille. Käsitteiden määrittely ja tarvittava operationalisointi on tapahtunut sisällönanalyysin avulla. Samalla tämä on selkiinnyttänyt teoriaohjaavaa lähestymistapaa kirjalliseen materiaaliin, joka kylläkin on aihepiiriltään suurelta osin tutkijalle entuudestaan tuttua. Tutkimus on pääasiassa kuvaileva. Siinä on pyritty kytkemään tuloksellisuuden seurannassa hyödynnettävät mittarit, ja erikseen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta, poliisin liikenneturvallisuustyön strategisiin linjauksiin ja käsitteisiin. Lomakekysely on puolistrukturoitu, koska se sisältää kysymysmäärään suhteutettuna paljon myös avovastauksia. Kyselyn tavoitteena on ollut ennen kaikkea tukea kirjallisuudesta tehtyä sisällönanalyysiä. Samalla sen avulla on haettu selvyyttä muutamiin, lähinnä strategisen suunnittelun ja operatiivisen toteutuksen välillä mahdollisesti piileviin erilaisiin näkökulmiin. Lomakekyselyn avovastauksilla on lisäksi etsitty tarkempaa sisältöä strukturoituihin vastausvaihtoehtoihin.

Arkitiedon havaintoihin sisältyy Kiehelän ja Raivolan (1996) mukaan lukuisia ongelmia, kuten se, että ne ovat yksilökohtaisia, valikoivia, perustuvat liialliseen yleistämiseen ja puutteelliseen päättelyyn. Arkiajattelu on epätasällista, jonka lisäksi voidaan

todeta, että arkikokemus ei kumuloidu. Ajattelun käsitteet arjessa ovat kulttuuri- ja tilannesidonnaisia ja hypoteesit perustuvat intuitioon. Verrattuna edelliseen tieteellisen ajattelun käsitteitä voidaan lähtökohtaisesti pitää täsmällisinä ja yksiselitteisinä, sekä tutkimukseen sisältyviä oletuksia testattavina ja lisäksi havaintoja objektiivisina ja kontrolloituina. (Kiehelä & Raivola 1996, 4.)

Tiedon näkeminen objektiivisena ja siten sen hetkisen tiedon ja osaamisen mukaan ns. oikeana tietona ei ole ongelmatonta. Tutkijan tulee tiedostaa, niin omassa tutkimustyössään kuin hyödyntämällä muiden tutkimuksia, että tutkimustyö ja etenkin sen tulos (johtopäätelmät) valjastetaan usein jonkin subjektiivisen tavoitteen, kuten erilaisen edunvalvonnan käyttöön. Tutkijan tehtävä on todistaa väitteidensä paikkansapitävyys ja tulosten pätevyysalue kriittisesti ja julkisesti. Tieteellinen totuus on aina muiden arvioitavissa ja testattavissa ja siten kumuloituvaa tietoa. Jotta totuus olisi arvosteltavissa, tulee siihen päätyminen tapahtua tiettyjen pelisääntöjen mukaisesti.

Tutkimuksen johtopäätökset perustuvat sisällönanalyysin avulla tuotettuun teorialähtöiseen ja laadulliseen aineistoon. Tavoitteena on ollut löytää poliisin tulosohtausasiakirjoista sellaiset toiminnan seurantaan rakennetut mittarit, joiden voidaan katsoa mittavan vaikutusten aikaansaamaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Lisäksi tarkastelussa on otettu huomioon, miten indikaattorit kytkeytyvät poliisin omiin ja poikkihallinnollisiin strategisiin tavoitteisiin, kun näkökulmana on sama yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Päätelmät ovat muodostuneet kirjallisuusaineiston, lomakekyselyn vastausaineiston ja tutkijan oman, yli 30-vuotisen työ- ja opiskelukokemuksen vuoropuheluna.

Tulosohtauksen käsitteitä on käytetty valtionhallinnossa noin 25 vuoden ajan ja niiden sisältämä merkitys on vakiintunut. Tutkimuksen luotettavuuden näkökulmasta voidaan todeta, että tutkijan käsityksen mukaan myös lomakekyselyn vastaajajoukolla ja tutkijalla on niistä riittävän yhtenäinen käsitys. Vastaajilla tarkoitetaan poliisilaitoksilla liikenneturvallisuustyön johto- ja asiantuntijatehtävissä työskenteleviä henkilöitä, joille lomakekysely osoitettiin. Toisaalta yhteiskunnallinen vaikuttavuus on käsitteenä vaikeammin hahmotettavissa ja määriteltävissä, etenkin kun sen käyttö on tullut voimakkaammin mukaan vasta viime vuosina. Lomakekyselyn avulla saadut vastaukset eivät sinänsä anna vastausta siihen, ovatko vastaajat ymmärtäneet samalla tavalla, mitä yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan. Sitä vastoin liikenneturvallisuustyön määrälliset mittarit ovat olleet jo pitkään käytössä, ja niiden tunnettuus ja sisältö on sik-

si hyvin vastaajien tiedossa sekä lisäksi vastaajat ovat kaikki kokeneita, jo pitkään päällystötehtävissä toimineita poliiseja.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida monin tavoin. Vaikka reliaabelius ja validiteetti ovat syntyneet kvantitatiivisen tutkimuksen yhteydessä, niitä käytetään myös arvioitaessa laadullisen tutkimuksen luotettavuutta. Samalla on todettava, että kritiikki termien käyttämiseen laadullisen tutkimuksen yhteydessä on ollut välillä suurta. Luotettavuuden määritelmä on saanut monenlaisia käsitelmerkityksiä, joista Tuomi ja Sarajärvi (2013, 138–139) havainnollistavat hyvin sanojen *Credibility*, *Transferability*, *Dependability* ja *Confirmability* suomalaisessa laadullisessa tutkimuksessa saamat erilaiset sisällöt ja tulkinnat. Reliaabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta eli käytännössä tilannetta, jossa kaksi tutkijaa päätyy samaa asiaa tutkiessaan ja yhdenmukaisia tutkimusmenetelmiä käyttäen samaan tulokseen. Validiteetilla tarkoitetaan tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä on ollut tarkoitus mitata. Laadullisessa tutkimuksessa korostuu tutkijan kyky kertoa tarkasti, miten tutkimus on toteutettu, millaisissa olosuhteissa sekä erityisesti, miten aineisto on luokiteltu, millä perusteella tulkintoja on tehty ja mihin päätelmät perustuvat. (Hirsjärvi ym. 2014, 231–233.)

Tutkijan arvion mukaan teorialähtöiseen sisällönanalyysiin perustuva kirjallisuuskatsaus on ollut tutkimusmenetelmänä reliaabeli. Käsitteiden määrittelemisen ja aineiston kattava sekä perusteellinen käsittely antavat mahdollisuuden perustellusti olettaa, että tutkimuskysymykseen saatava vastaus on toistettavissa. Analyysin tueksi tehty lomakekysely on myös reliaabeli, koska vastaajajoukko on homogeeninen ja tavoitettavissa uudelleen. Lomakkeen kysymykset on lisäksi testattu etukäteen. Tutkimuksen voidaan arvioida täyttävän myös validiteetin vaatimukset. Tutkimusongelmaan haettava vastaus on toteutettu avaamalla käytetyt menetelmät huolellisesti ja esittelemällä analyysin kohteena ollut kirjallinen aineisto kattavasti. Tutkimuksessa on siten tutkittu mitä on luvattukin. Tutkimuksessa ei haettu vastausta yksittäiseen kysymykseen, miten vastaajat ymmärtävät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteen, ja siksi lomakekyselyn täsmällisyydessä olleet puutteet eivät vaikuttaneet tutkimuksen validiteettiin. Tutkimusongelmana oli selvittää, millaisia poliisin liikenneturvallisuustyössä käyttämät seurantamittarit ovat ja miten ne kytkeytyvät omiin ja poikkihallinnollisiin strategisiin tavoitteisiin, kun näkökulmana on yhteiskunnallinen vaikuttavuus.



### **3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS**

#### **3.1 Tulosohjausjärjestelmä ja -johtaminen**

Tulosohjausjärjestelmä on ollut Suomessa käytössä noin 25 vuotta. Poliisi on ollut mukana järjestelmän alkuvaiheista asti. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) vuosille 1990- 1994 laadittiin tulosohjausjärjestelmän mukaiseksi (SM 2001, 13). Ennen tulosohjausta käytössä oli keskitettyyn talouden suunnittelujärjestelmään ja tiukkaan resurssiohjaukseen perustuva tavoitejohtamisjärjestelmä. Tulosohjauskäsikirjan mukaan (2005) tulosohjausjärjestelmä perustuu vuorovaikutteiseen ja kahdenväliseen sopimukseen, jonka tavoitteena on löytää tasapaino sopijapuolena olevan viraston käytössä olevien voimavarojen (resurssien) ja niiden puitteissa saavutettavissa olevien tulosodotusten välillä. Tasapaino rakennetaan resurssien, tavoitteiden, toiminnan tehokkuuden ja laadun välillä siten, että kustannustehokkaalla toiminnalla voidaan saavuttaa tavoiteltavat vaikutukset. Tulosohjauksessa esimiesvirasto neuvottelee vuosittain hierarkiassa alempana olevan viraston tai yksikön/laitoksen kanssa seuraavan toimintavuoden painotuksista ja niiden vaatimasta resursoinnista.

Valtionhallinnon talousarviosäännösten mukaan tuloksellisuuden peruskäsitteet on jaettu laaja-alaiseen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Jälkimmäinen on jaettu edelleen toiminnalliseen tehokkuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan sekä henkisten voimavarojen hallintaan. Edellä mainituista muodostuu siten neljä peruskriteeriä, joita käytetään julkisen toiminnan arviointiin. (VM 2005, 10.) Tulosohjauksen mittareiden rakentamista ja kehittämistä tarkastellaan kohdassa 4.1.

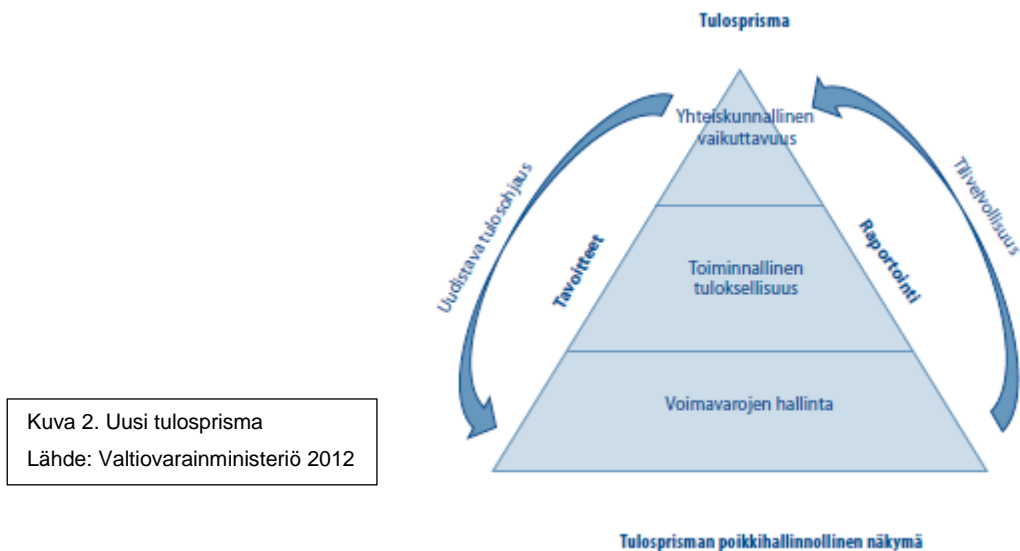
Tulosohjauksen toimivuudesta voidaan olla montaa mieltä. Jos johtaminen on ennustettavaa ja linjakasta, voidaan olettaa myös tulosohjauksen toimivan. Tulosohjauksen alkuaikoina, 1990-luvun puolivälissä, keskusteltiin tuloksellisuuden vaatimuksen sopivuudesta valtionhallintoon ja sen rinnastamisesta liiketoiminnalliseen tuloksenteekoon. Julkisen hallinnon toiminta edellytti silloin ja edellyttää myös nykypäivänä sellaisten näkökulmien, kuten demokratian, legaliteetin ja yhdenvertaisuuden huomioon ottamista, jotka eivät sido samalla tavalla yritysten toimintamahdollisuuksia ja reagointikykyä. Yksityisen ja julkisen toiminnan yhdentymistä on tapahtunut muuan muassa siten, että julkisen hallinnon esimiesvirastojen ohjausta on vähennetty ja samalla vastuuta on siirretty hierarkiassa alaspäin. Lisäksi ohjaus on muuttunut strategisempaan suuntaan.

Valtion talousarviossa päätetään poliisitoimen määrärahoista ja se on siten keskeisin tulosohjausasiakirja. Talousarvion selvitysosissa määritetään alustavat tulostavoitteet, joita ovat kaikkia hallinnonaloja sitovat valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja ministeriöiden asettamat toiminnalliset tulostavoitteet. Talousarvion rinnalla toteutetaan pitkän aikavälin suunnitteluprosessia, johon kuuluvat valtiontalouden kehysmenettely ja toiminta- ja taloussuunnittelu. Taustalla vaikuttavat hallitusohjelma, sen strateginen toimeenpanosuunnitelma, valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelma, ministeriöiden strategiat ja poikkihallinnolliset ohjelmat. (SM 2012, 17.) Toiminta- ja taloussuunnittelua ohjaavat talousarviolaki ja -asetus:

Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. (Talousarviolaki 12 §.)

Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on: 1) tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta; 2) antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle; 3) antaa perusteita vaikuttamiselle ministeriöiden toimialoilla sekä virastojen ja laitosten johtamiselle ja ohjaukselle samoin kuin tulostavoitteiden asettamiselle. (Talousarvioasetus 8 §.)

Tulosohjauksessa hyödynnetään tulosprismaa (kuvio 2), jossa yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet johdetaan toiminnallisina tulostavoitteina voimavarojen hallintaan ja tilivelvollisuuden osalta raportointina vastakkaiseen suuntaan. Tavoitteena on saavuttaa kaikessa toiminnassa mahdollisimman hyvä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Poliisitoiminnan haastavin mittari on juuri vaikuttavuus, siihen liittyvien kriittisten menestystekijöiden määrittäminen ja mittaamisen tavoista sopiminen. Poliisitoiminnan vaikuttavuus voidaan jakaa asiakas- ja kansalaiskohtaisiin vaikutuksiin, yhteiskunnalliseen tai alueelliseen riittävyYTEEN ja peittävyYTEEN, oikeaan kohdentumiseen ja olennaisiin välillisiin vaikutuksiin (Lumijärvi ym. 2003, 79). Vaikuttavuuden mittaamisen tärkein elementti on päätös siitä, mitä mittareita otetaan käyttöön, miten niitä painotetaan toisiinsa mittareihin nähden ja taustatietona se, miten ja millä argumenteilla ratkaisuun on päädytty.



Valtionhallinnon tulosohejausta arvioitiin laajasti vuosina 2009–2011 (VM 2010). Arvioinnissa tunnistettuja ongelmakohtia tarkasteltiin Sisäasiainministeriön loppuraportissa (2012) suhteessa poliisitoimen tulosohejaukseen. Mahdollisia riskejä ja kehittämisen kohteita havaittiin kaikkiaan kaksitoista, joista seuraavassa tiivistelmä:

- *Strategisen ohjauksen ja tulosohejauksen yhteys*; tavoitteiden päätymistä tulossopimuksiin ei seurata systemaattisesti ja lisäksi syvempi arviointitieto strategisen ohjauksen tehokkuudesta puuttuu
- *Yhteys vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välillä*; käytössä on useita yhteiskunnallista vaikuttavuutta indikoivia mittareita. Myös vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden yhteyttä on käsitelty. Vaikuttavuuden ymmärtäminen ja arviointi eivät kuitenkaan ole vielä vakiintunutta ja tutkimuksellista tietoa ei ole juurikaan tuotettu.
- *Tulosindikaattoreiden, tulostavoitteiden sekä henkilöstö- ja rahoituskehysten yhtenäinen kokonaisuus*; poliisiyksiköktasolla resursointi perustuukin pitkälti määrärahojen ja henkilötövuosien samanaikaiseen suunnitteluun. Ulkopuolista siantuntemusta ei ole hyödynnetty.
- *Tulostavoitteiden onnistunut asetanta ja tavoitteiden toteutumisen raportoinnin täsmällisyys*; "Poliisitoimen tulostittaristo on kattava ja vakiintunut. Se toimii yhdenmukaisesti aina valtion talousarviosta yksiköiden tulossopimuksiin. Tavoitearvojen asettaminen on sujuvaa ja raportointi toimii automaattisesti Polstat-järjestelmässä. Myös tulossopimusten sanallisten tavoitteiden prosessia on vakiinnutettu ja selkeytetty. Niiden toteutumisen raportointi ei kuitenkaan ole strukturoitunutta ja tavoitteiden arviointikriteerit eivät ole aina yksiselitteisiä ja täsmällisiä."
- *Tulosohejauksen kyky tukea priorisointia*; "Valtioneuvoston tasolla poliisitoiminnan tulosohejauksessa on pystytty tekemään strategisia painopisteen siirtoja"... Sen sijaan resurssien vähentämisen kohteiden valinta tai toiminnallisten tulosten heikentymisen hyväksyminen on ollut puutteellista.

- *Tulostietojen hyödyntäminen tavoitteen asetannassa*; Keskeisimmät tuloksellisuuden elementit on mittaroitu onnistuneesti ja tulostietoja hyödynnetään systemaattisesti, mutta sanallisissa tavoitteissa yhteys on heikompi.
- *Todellisen tilivelvollisuuden toteutuminen ja ulkopuolisen arvioinnin systemaattinen hyödyntäminen*; Poliisin toiminta on lähtökohtaisesti tuloksellista ja arviointi on vakiintunutta ja laaja-alaista. "Poliisi on kehittänyt myös useita suoraan asiakastytytyvääisyyttä kuvaavia barometreja... Talousarviolain tilivelvollisuus-uudistuksen mukaista ulkopuolista tuloksellisuusarviointia ei ole toteutettu".
- *Ohjausjärjestelmän tuki innovaatioille*; "Ulkoista lisärahoitusta ei automaattisesti hyväksytty menomäärärahojen lisäyksiä eikä Poliisihallituksen omaa hanke- rahaa käytetty ulkoisen rahoituksen hakemisessa hakijan omana osuutena".
- *Tulosohjauksen toimijoiden roolien selkeys*; Ministeriön ja Poliisihallituksen välinen työnjako ei ole täysin vakiintunut.
- *Poikkihallinnollisuus toteutuu* erityisesti ohjelmajohtamisessa (kuten sisäinen turvallisuus) ja sisäasiainministeriön strategisessa suunnittelussa (rajavartiolaitos ja pelastustoiminta). Sen sijaan varsinaisessa tulosohjausprosessissa poikkihallinnollisuudella ei ole erityistä roolia. Keskeisimmät yhteistyötahot rikostorjunnassa ovat tulli ja rajavartiolaitos, ja muiden toimijoiden, kuten kuntien, kanssa tehtävä yhteistyö ja liikenneturvallisuustyö ovat vakiintunutta.
- *Järjestelmän raskaus*; Poliisin tulosohjausjärjestelmä on dokumenttien määrän ja organisaatiotasojen vuoksi työllistävä. Päällekkäistä työtä on jonkin verran ja myös valmisteluajataulut ovat haasteelliset. Prosessin toimivuutta tulee tarkastella koko ministeriön tasolla.
- *Tehtävänjaon toimivuus*; poliisiosaston ja Poliisihallituksen roolien lähtökohtainen jako strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen ei ole yksiselitteistä. Päällekkäisyys ilmenee käytännössä muun muassa talouden seurannassa, jossa kumpikin tekee omaa laskentaansa ja seurantaansa eikä tilannekuva ole aina yhdenmukainen. (SM 2012 C, 21–24.)

Sisäasiainministeriön työryhmän mukaan tulosohjausjärjestelmä toimii sinänsä hyvin eikä suuriin muutoksiin ole tarvetta nykyisen organisaatiorakenteen aikana. Ohjausta tulee kuitenkin kehittää jatkuvasti ja järjestelmän toiminta tulee vakiinnuttaa. Kehityskohteiksi työryhmä valitsi pitkän aikavälin resurssisuunnittelun, poliittisen ohjauksen kohdentamisen ja poliisiyksiköiden tulostavuuksiin vahvistamisen. Resurssisuunnittelussa on tärkeää, että kaikki toimijat sitoutuvat pitkän aikavälin strategiaan sekä saavutetaan viestinnän yhtenäisyys ja johdonmukaisuus. Poliisitoimen poliittinen ohjaus perustuu ensisijaisesti hallitusohjelmaan ja eduskunnan hyväksymään talousarvioon. Vaikka ohjaus nähdään pääosin vastaavan tarkoitustaan, esitetään siihen kuitenkin tarkennuksena, että poliisin strategiset toiminnot näkyvät kattavasti talousarvion tavoitteissa ja tunnusluvuissa tarkoituksenmukaisesti. Tulostavuuksiin vahvistamiseen tarjotaan lääkkeeksi kannusteiden ja vastuun kehittämistä muun muassa taloudellista itsenäisyyttä lisäämällä.

Myös tuloksellisuuden ulkopuolinen arviointi halutaan mukaan, jotta saadaan riippumaton näkemys toiminnan vaikuttavuudesta sekä tuloksellisuuden kehityksestä. (em., 30–32.)

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämishanke (2012) sisältää 12 ehdotusta valtionhallinnon tulosohjauksen uudistamiseksi. Niistä ensimmäinen käsittää tulosohjauksen yhteiset periaatteet, joita ovat:

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena
- Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin
- Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee
- Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit
- Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista
- Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta
- Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen
- Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista (VM 2012, 13.)

Poliisi on yksi valtion virastoista, jonka tulostavoitteissa muiden organisaatioiden tapaan painottuvat talousasiat ja tuottavuuden mittaaminen. Tulosohjauksessa korostetaan lisäksi sellaisia seikkoja, joilla on yhteys laatuun, palvelukykyyn tai muihin suoriin vaikutuksiin. Tällaisia välittömiä suoritteita, tuotoksia tai palveluja ohjataan toiminnallisilla tulostavoitteilla. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimus asetetaan tulostavoitteeksi etenkin silloin, kun tulosohjauksen ylimmällä tasolla valtioneuvosto luo eduskunnan enemmistön myötävaikutuksella päätöksillään edellytyksiä poikkihallinnolliseen toimintatapaan. Hallitusohjelmassa määritellään poliittinen linja aina seuraavalle neljälle vuodelle.

Juha Sipilän hallitusohjelmassa (2015) on muutamia liikenneturvallisuustyöhön sisältyviä, selkeästi laajempia kokonaisuuksia ohjaavia tavoitteita, joihin sisältyy vaatimus yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Poliisia koskevia tavoitteita ja vaikuttavuuteen liitettävissä olevia indikaattoreita on kirjattu aiemmin mm. valtioneuvoston periaatepäätökseen liikenneturvallisuudesta (2012), Tieliikenteen turvallisuussuunnitelmaan (2011) ja Sisäisen turvallisuuden ohjelmiin. Syksyllä 2015 voimassaolevista poikkihallinnollisista strategia-asiakirjoista on löydettävissä useita poliisin liikenneturvallisuustyötä koskevia ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta edellyttäviä linjauksia ja tavoitteita.

## 3.2 Tietojohtoinen poliisitoiminta

### 3.2.1 Tietojohtoisuus johtamisen keskiössä

Termi tietojohtoinen poliisitoiminta on ollut käytössä Suomessa poliisin johtamiskoulutuksessa 2000-luvun alusta lukien. Tietojohtoinen poliisitoiminta -malli on kehittynyt lähipoliisiajattelun (Community Policing), ongelmakeskeisen poliisitoiminnan (Problem-oriented Policing) sekä Compstat-mallin (New York) myötä ensimmäiseksi varsinaiseksi tietojohtoisen poliisitoiminnan malliksi (National Intelligence Model eli NIM). NIM otettiin käyttöön ensimmäisenä Isossa-Britanniassa 2000-luvulla. Suomessa tietojohtoista poliisitoimintaa on kehitetty poliisikoulutuksen lisäksi Keskusrikospoliisissa sekä Helsingin ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksilla. Pohjoismaiden ylijohdot kehittivät vuosina 2002–2005 toimineessa yhteispohjoismaisessa analyysityöryhmässä yhteistä tietojohtoisen poliisitoiminnan mallia. Sitä on käytetty pohjana Poliisiammattikorkeakoulun johdolla toimineessa tietojohtoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojektissa. Lisäksi Ruotsin poliisi on jalostanut siitä oman johtamismallin PUM (Polisens Underrättelsemodell). (Poliisiammattikorkeakoulu 2010, 6.)

Tietojohtoisen poliisitoiminnan keskeinen elementti on nostaa tiedon tuottamisen tasoa, jonka avulla olisi mahdollista tehdä strategisesti järkeviä ja kestäviä ratkaisuja. Toiminnan tulee palvella tulostavoitteita ja olla linjassa organisaation arvojen ja vision kanssa. Tietojärjestelmien kehittyminen on edesauttanut tietojohtoisuuden voimakasta lisääntymistä, samoin poliisin hallintorakenneuudistuksiin liittyvät sisäiset ja ulkoiset muutospaineet. Tietojohtoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojektin 2009–2010 väliraportissa kuvattiin analyysitoiminnalle asetettuja uusia tavoitteita ja nähtiin ne tietojohtoisen poliisitoiminnan yhtenä jalustana. Tehtävät ovat 1) strategisen ja operatiivisen päätöksenteon tukeminen, 2) rikostorjunta sen kaikilla tasoilla sekä 3) tulosohjaus ja 4) resurssien kohdistaminen. (em., 3.)

Ratcliffen (2008) mukaan *intelligence-led policing* (tietojohtoinen poliisitoiminta) tulisi ymmärtää johtamisen keskiössä olevana toimintamallina, jossa päätöksenteon pohjan muodostavat kentältä saatu ja kerätty sekä analysoitu tieto. Mallissa yhdistyvät strateginen ohjaus ja operatiivinen toiminta. Siihen sisältyvät rikosten tutkinta ja torjunta, sekä muut rikoksia ja häiriöitä ennalta estävät toimet. (Ratcliffe 2011, 6-8.) Tietojohtoinen poliisitoiminta perustuu seuraavaan kymmeneen arviointikriteeriin, jotka muuttuvat toimintaympäristön ja muiden poliisin toimintaedellytyksiin vaikuttavien tekijöiden myötä:

- Ensimmäinen TOP-10 listalla on hyvin motivoitunut ja informoitu päällikkötaso, jolle analyysin käyttö strategisten päätösten pohjana on rutiinia. Lisäksi he ovat sitoutuneet tietojohdotoiseen poliisitoimintaan ja edistävät sen käyttöä yksiköissä.
- Toisena listalla on edellytys koko organisaation mukana olosta, mikä korostuu silloin, kun joku toinen poliisin käyttämä strategia on ristiriidassa tai täysin erilainen tietojohdotoisen toiminnan kanssa. Näissäkin tilanteissa koko työyhteisön tulee seistä toimintamallin takana.
- Kolmantena kohtana kirjoittaja nostaa esille rikollisuutta ja rikollisia koskevan analyysin yhdistämisen, jonka tavoitteena on ennen kaikkea palvella operatiivista toimintaa.
- Neljäntenä on toiminnan kohdistaminen profilointiin ja vakaviin rikoksiin syylistyviin tekijöihin. Tavoitteena on tunnistaa rikollisorganisaatioiden johtajat ja yksittäiset rikolliset sekä kohdistaa heihin ennalta estäviä toimenpiteitä (ml. tiedustelu ja tarkkailu).
- Viidentenä Ratcliffen listalla on johdon koulutusohjelma, jolla tuetaan strategista ja taktista päätöksentekoa.
- Seuraavana kriteerinä on varmistaa, että johdon palaverit eivät käsittele vain operatiivista toimintaa, vaan niissä pitää olla mahdollisuus strategisen näkökulman huomioimiseen. Operatiivinen toiminta perustuu aina strategiaan linjauksiin.
- Seitsemäs huomio on siirtyminen massarikosten tutkinnasta ennakoivaan, selkeästi kohdennettuun toimintaan.
- Kahdeksas kohta edellyttää analyysin tuottavan täydellistä, luotettavaa ja käytökelpoista materiaalia päätöksenteon perustaksi. Tämä on kokonaisuudessaan pohjana laatutyölle, mutta sillä on myös suuri merkitys sille, että johto luottaa heille tuotettuun materiaaliin.
- Toiseksi viimeisenä kohtana listalla on sen huomioiminen, että johtamisrakenneiden tulee tukea tietojohdotoista toimintaa palaverien lisäksi myös käytännön toiminnassa.
- Viimeiseksi kirjoittaja nostaa ongelmakeskeisen poliisitoiminnan keskiöön ja muistuttaa, että kaikkia ongelmia ei ratkaista samalla tavalla, vaan välillä voidaan turvautua ennalta estävään toimintaan, toisaalla taas puututaan suoraan häiriöihin, kun ne havaitaan ja yksi vaihtoehto on ratkaista ongelma kiinniotoin ja vastaavin toimenpanotoimin. (Ratcliffe 2011, 235–237.)

Salmela ja Hakaniemi (2015) ovat projektityönä laatineet Poliisiammattikorkeakoulun käyttöön tutkimuksen, jonka tavoitteena on kehittää tietojohdotoisen poliisitoiminnan koulutusta. Hakaniemen pro gradu-tutkielma (2012) *Analyysitoiminto ja päätöksenteko poliisilaitoksella* käsittelee tietojohdotoisen poliisitoiminnan haasteita ja kehittämisen kohteita. Poliisin hallintorakenneuudistuksen ensimmäisen vaiheen työsuunnitelmassa (SM 2008, 15) korostettiin analyysitoiminnan tärkeyttä, erityisesti sen operatiivista poliisitoimintaa (valvonta, rikostorjunta, johtaminen) tukevaa merkitystä. Jokaiseen poliisilaitokseen perustettavan analyysitoiminnan tehtävänä on lisäksi tuottaa tietoa, joka tukee tulosohjausta ja resurssien kohdentamista. Tietojohdotoisen poliisitoiminnan ja siihen kyt-

ketyn analyysitoiminnan kehittäminen on alkanut todenteolla tietojohtoisen poliisitoiminnan kehittämisryhmän luovutettua loppuraporttinsa joulukuussa 2011.

Tiedon tasoja ja tarvitsijoita on monia ja monella eri tasolla toimivaa, siksi poliisilaitoksissa pitää olla selkeä näkemys, mitä tietoa tarvitaan milläkin päätöksenteon tasolla. Tietojohtoinen poliisitoiminta mielletään usein samaksi kuin analyysitoiminta tai niin, että se muodostuu pääosin analyysista. Analyysitoiminnan rooli on kiistämättä merkittävä tiedon käsittelijänä ja tiedon välittäjänä. Kuten Ratcliffen määritelmässä, tietojohtoisuus on ennen kaikkea johtamisfilosofia, joka ohjaa niin strategista kuin operatiivistakin päätöksentekoa. Analyysitoiminnan tuottamia raporteja ja muita tuotteita voidaan kutsua johtamisvälineiksi, joilla tulisi olla suora kytkentä laitoksen voimassa olevaan tulossopimukseen ja valittuihin strategioihin. Analyysin tuottamia työkaluja ovat muun muassa viikko-, jakso- ja tulosseurantaraportit sekä erillistuotteet, esimerkiksi rikosten sarjoittaminen, ilmiöiden analysointi ja rikostutkinnan menetelmien toimivuuden analysointi. (Poliisiammattikorkeakoulu 2010, 12–13, 28.)

### 3.2.2 Liikenneanalyysi osana tietojohtoista poliisitoimintaa

Tällä hetkellä jokaisella poliisilaitoksella on analyysiyksikkö, jonka tehtävänä on kerätä tietoa, analysoida sitä eri tavoin ja jakaa se eteenpäin huomioimalla samalla kohderyhmän sekä tietojohtoisen poliisitoiminnan vaatimukset ja tavoitteet. Analyysiyksikköjä ja analyysijärjestelmää kehitetään jatkuvasti, tavoitteena tutkijan arvion mukaan tilanne, jossa analyysin työkalut olisi selkeästi määriteltä ja niiden käyttöä valvottaisiin, analyysin tuotokset olisi tuotteistettu ja yhteismitallistettu sekä kokonaisuutta ohjattaisiin laatu korostavien periaatteiden ja tavoitteiden näkökulmasta. Toimintaympäristö- ja sidosryhmäanalyysit luovat pohjan poikkihallinnolliselle toimintatavalle. Ne antavat myös oikeutuksen organisaation analyysiryhmän työlle ja tietojohtoiselle poliisitoiminnalle, joiden tavoitteena on mahdollisimman hyvä toiminnan vaikuttavuus.

Analyysiyksikköjen työllä tuetaan sekä strategista suunnittelua että operatiivista toimintaa. Paikallisessa liikenneanalyysissa voidaan hyödyntää myös sidosryhmiltä saatavissa olevaa tietoa, kuten liikenteen automaattisten mittauspisteiden dataa (LAM<sup>2</sup>). Liikennevalvonnalle asetettu vaikuttavuustavoite edellyttää niiden tekijöiden jatkuvaa huomiointia, jotka mahdollisesti ovat syynä alueelliseen ja paikalliseen turvallisuustilanteen

---

<sup>2</sup> LAM-pisteiden (liikenteen automaattinen mittausasema) keräämiä tietoja voidaan hyödyntää lähes reaaliaikaisesti tai esimerkiksi liikennetiedoista tehtävän yhteenvetoraportin muodossa.



heikkenemiseen. Valtakunnallinen liikenneanalyysiryhmä tukee poliisilaitosten analyysityötä tuottamalla koko maan tilastotiedon lisäksi alueellista materiaalia sekä tarjoamalla asiantuntija-apua. Vuoden 2015 syksyyn ajoittuvia ajankohtaisia liikenneanalyysin kohteita ovat olleet muun muassa, miten nuorten vakavien onnettomuuksien taustalla oleviin tekijöihin pystyttäisiin vaikuttamaan ja millä tavalla rattijuopumustapauksia saataisiin estettyä ennalta (Poliisihallitus 2015 C).

Liikenneonnettomuuksien tutkijalautakunnat tutkivat kaikki tieliikenteen kuolemaan johtaneet onnettomuudet. Sen rinnalla poliisin rikostutkinta suorittaa tarvittavat esitutkintatoimet. Liikennevalvonnan tärkeä rooli on lisätä kiinnijoutumisriskiä ja etenkin sen tunnetta tienkäyttäjissä. Lupavalvonnan tehtävät liittyvät ajoterveyden edistämiseen ja liikenneerikkeistä määrättävien ajokieltoseuraamusten määräämiseen. Kaikille edellä mainituille toiminnoille ja poliisitoiminnan sektoreille on tärkeää, että toimenpiteet ja painotukset perustuvat tietojohtoiseen poliisitoimintaan. Tiedolla johtaminen edellyttää puolestaan jatkuvaa toiminnan ja toimintaympäristön seurantaan sekä analyysia.

Tilannekuvan ylläpitäminen ja seuraaminen on ollut jo pitkään mukana poliisin kenttä- ja yleisjohtajien työnkuvassa. Käsitteenä se on otettu käyttöön myös valtakunnan poliitiikassa, erityisesti valtionaloutta ja sittemmin myös turvapaikkatilannetta koskevassa tiedottamisessa. Poliisihallituksen vuoden 2014 lopussa perustama työryhmä teki seuraavan vuoden keväällä esityksen Poliisin liikenneturvallisuuden tilannekuvan kehittämistä. Työryhmän asettamisen taustalla vaikuttavat liikenneturvallisuustilanne ja sen parantamiseksi asetetut tavoitteet, liikenteestä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset sekä poliisin hallintorakennemuutuksen ja tulosohjausasiakirjojen linjaukset. Taustalla vaikuttaa lisäksi Liikenneviraston ja Poliisihallituksen välinen yhteistyösopimus, jossa eräänä kehittämisen kohteena mainitaan liikenteen tilannekuvan kehittäminen. (Poliisihallitus 2015 D.) Poliisihallituksen laatimassa liikenneanalyysin toimintaohjelmassa määritellään analyysin keskeisiksi toimiksi liikenteen tilannekuvajärjestelmän ja liikennetilastojen ylläpito, kausi-, tuloseuranta-, vaikuttavuus- ja muu raportointi sekä tilauksesta tehtävät analyysit ja tietopalvelu (Poliisihallituksen sisäinen asiakirja 2015 E).

### 3.3 Arviointi

Arviointia voidaan verrata esitutkintalainsäädännön johtavaan periaatteeseen: tutkinnassa tulee selvittää kaikki epäiltyä vastaan ja puolesta puhuvat seikat. Arvioinnin arvo syntyy analyysin kautta ja se on siten tärkeä osa tietojohtoista poliisitoimintaa, ja samal-

la strategisen ja operatiivisen johtamisen perusta. Arviointi voidaan jakaa sisäiseen (itsearviointi, esimerkiksi CAF) ja ulkoiseen arviointiin (kuten Poliisiammattikorkeakoulun auditointi ja VTV:n tuloksellisuusraportit). Itsearviointi tarkoittaa systemaattista arviointi- ja kehittämisprosessia, johon tarvittavien arviointitietojen kokoamiseen, kehittämistarpeiden ja -kohteiden täsmentämiseen ja tarvittavien toimien toteuttamiseen osallistuu laaja joukko organisaation henkilöstöä. Tavoitteena on tuoda esille sekä vahvuudet että parantamista kaipaavat osa-alueet, kokonaisuutena se mikä organisaatiolle on tärkeää. Lisäksi sisäistä arviointia hyödynnetään kehittämisprojektien suunnittelussa ja toteutuksessa; ainakin lopussa, mutta usein myös välitarkastelujen muodossa. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi käynnistetään yleensä silloin, kun toiminnan tai toimialan tarkastelusta on kulunut jo jonkin aikaa, siihen kohdistuu uusia haasteita tai toiminnassa on havaittu vakavia ongelmia, toimintahäiriöitä tai puutteita. (mm. VM 2005, 108–110 ja Terveystieteiden tutkimuskeskus, viitattu 20.11.2015.)

Tavoitteeseen pääseminen tai siinä epäonnistuminen eivät useinkaan ole johdettavissa vain yhteen syytekijään. Liikenneturvallisuuteen vaikuttavat tekijät ja erilaiset muuttujat ovat tästä hyvä esimerkki. Etenkin lyhyellä tarkasteluvälillä tapahtuneiden muutosten taustalla voi olla lukuisia suuntaan tai toiseen vaikuttavia seikkoja.

Talousarviosäännöksiin mukaan arviointi tulee ymmärtää laajasti. Kohteena voi olla esimerkiksi toiminnan vaikuttavuus, tehokkuus, laatu tai henkilöstö. Ajallisesti arviointi voidaan tehdä etukäteisenä, toiminnan aikana tai jälkikäteen tai sitä voidaan toteuttaa jatkuvasti tai pitkän aikavälin muutosten seurantaan. Sitä voidaan tehdä suhteessa asetettuun tavoitteeseen tai standardiin, poikittaisvertailuna (benchmarking) tai pitkittäisvertailuna (aikasarjana tai kehityksen tarkasteluna). Arviointi on käytännönläheistä ja arvoperustaista työtä, ja siksi sen määrittäminen on vaikeaa. Yksi luonnehdinta kuuluu seuraavasti: arviointi on systemaattinen yritys määrittää tarkasteltavan kohteen arvo, arvokkuus tai merkitys päätöksentekoa varten. (VM 2005, 101–103.)

Robert Kaplan ja David Norton kehittivät 1990-luvun alussa strategisen johtamisen ja ohjauksen mallin/välineen Balanced Scorecardin (BSC, tasapainotettu mittaristo tai tasapainotettu ohjaus ja arviointi). Uudet ajattelutavat ja toimintamallit koeponnistetaan usein yksityisellä sektorilla ja ne siirtyvät vasta myöhemmin julkisen sektorin käyttöön. Malli otettiin ensin käyttöön suuryritysten yhteistyöprojektissa Yhdysvalloissa. Pelkästään taloudellisuuteen (aineellisuuteen) liittyvät mittarit koettiin riittämättömiksi ja arviointinäkökulmat aineettoman pääoman suhteen vaillinaisiksi. Suomessa poliisihallinto

ryhtyi soveltamaan BSC-mallia vuodesta 1999 lukien. Siitä odotettiin saatavan kokonaisvaltaisempaa ja luotettavampaa tietoa toiminnan tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi tavoitteena oli siitä saatavan tiedon avulla terävöittää tulohajautusta ja monipuolistaa strategista suunnittelua. (Lumijärvi ym. 2003, 13–14.)

Tasapainotetun mittariston käyttöönotto alkoi strategiatyöllä, joka tarkoitti toiminta-ajatuksen (mission), arvojen ja vision määrittelyä, toimintaympäristön analysointia ja edelleen toimintaperiaatteiden ja linjausten (strategioiden) valintaa (em., 16). Mittariston avulla organisaation toiminta-ajatus, visio ja strategia pystyttiin yhdistämään toimintaa ohjaavien mittareiden kokonaisuuteen. Tavoitteena oli organisaation suorituskyvyn parantaminen lisäämällä erityisesti yhteistyötä, kommunikointia ja informointia sekä yleensä kehittää työyhteisöä mittariston eri näkökulmien avulla.

Myös mittarit voivat ja niiden tulisikin muuttua arvioinnin seurauksena. BSC-mallissa mittareilla tarkoitetaan jokaiselle lähestymiskulmalle määriteltyjä kriittisiä menestyskijöitä. Niiden paikantamiseksi voi hyödyntää seuraavaa kysymyssarjaa (Lumijärvi ym. 2003, 24):

- jotta onnistumme, miltä meidän pitää näyttää rahoittajista ja päättäjistä (vaikuttavuus ja palvelukyky)
- jotta onnistumme, miten meidän pitää kehittää toimintaprosessejamme (prosessit ja rakenteet)
- jotta onnistumme, mitä meiltä odotetaan ja miten meidän pitää itse kehittyä (osaaminen ja uudistuminen)
- jotta onnistumme, miten meidän pitää näyttää palvelun käyttäjistä ja sidosryhmistä (asiakkaat)

Arviointia on toteutettu poliisissa jollain tavalla aina, ennen tulohajaukseen siirtymistä ja tasapainotetun arvioinnin käyttöönottoa ei niinkään tietoisena valintana, vaan päivittäistyöhön kuuluvana tehtävänä. Voidaan ajatella, että tällainen arviointi on voinut toimia hyvin esimerkiksi tutkintaryhmän toimintaa kehittävänä työkaluna. Mutta vasta, kun arvioinnin periaatteet on kirjoitettu auki ja se on liitetty strategisiin tavoitteisiin, voidaan puhua tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta mittaavasta arvioinnista. Bayley (1996) käsittelee artikkelissaan *Measuring Overall Effectiveness or Police-Force Show and tell* poliisitoiminnan tehokkuuden (ja tuloksellisuuden) mittaamiseen kuuluvia asioita edelleen ajankohtaisin teemoin. On hyvä tiedostaa, että Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa, joissa on tehty paljon poliisitutkimusta, poliisi saa rahoituksensa pääasiassa kaupungeilta. Suomessa vastaavan tyyppinen järjestelmä on Ahvenanmaalla, jossa maakuntahallitus on poliisitoimen rahoittaja. Tällä on se merkitys, että arvioinnin näkö-

kulma on väistämättä alueellisempi ja paikallisempi mannersuomalaiseen järjestelmään verrattuna.

Bayleyn (1996) mukaan poliisin toimintaympäristön muuttuminen, rahoituksen tiukentuminen ja kansalaisten odotukset edellyttävät poliisilta toiminnan uudelleen arviointia ja etenkin arvioinnin vakiinnuttamista. Hän on listannut 1990-luvun puolivälissä useita myös tänä päivänä tietojohtoisuuteen, analyysiin ja arviointiin oleellisesti sisältyviä seikkoja. Ensinnäkin kansalaiset eivät enää usko pelkän poliisien määrän lisäämisen taittavan rikollisuuden kasvavaa trendiä, vaan toiminnan tulee olla suunniteltua, johdettua ja raportoitua sekä mahdollisuuksien mukaan myös läpinäkyvää. Samalla hallinto edellyttää toiminnalta enemmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Poliisin johtamiskoulutuksen kehittyminen on vaikuttanut strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen tuottamalla uusia käytäntöjä. Tietojärjestelmien kehittyminen on ollut ensiarvoisen tärkeää mahdollistamalla tehokkaiden ja samalla helppokäyttöisten seuranta- ja analyysijärjestelmien käyttöönoton. (Bayley 1996, 37–39.)

Samassa artikkelissa esitellään Isossa-Britanniassa sijaitsevan Kentin poliisilaitoksen yhdeksän kohdan arviointimittaristoa, jota päivitettiin ja julkaistiin aikanaan kuukausittain. Mittarit ovat sekä määrällisiä että laadullisia. Ensin mainittuihin kuuluvat seuraavat asiat: vastaamisnopeus puheluihin, hälytystehtävien vasteaika (aika soitosta partion saapumiseen), resurssien riittävyys (esimerkiksi partioiden määrä suhteessa tehtäviin) ja havaittujen rikosten ja rikosilmoitukseen päätyvien tapausten suhde. Laadullisia mittareita ovat: kansalaisten tyytyväisyys poliisin palveluihin, rikosuhrien tyytyväisyys poliisin toimintaan, soittajien tyytyväisyys, kaikkien poliisiin yhteyttä ottaneiden tyytyväisyys ja yleisön poliisia kohtaan osoittama arvostelu. (em., 45.)

Tulosohjauksen käsikirjan (2005) mukaan talousarviosäännöksissä tunnuslukujen ja tulostavoitteiden rinnalle on otettu systemaattinen arviointi, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaista laadullisen aineiston analyysiä, jossa käytetään ennalta suunniteltuja tiedonkeruun ja käsittelyn menetelmiä. Laadunhallinnan mittaamisessa on tärkeää osoittaa ja mitata laadullisen tiedon looginen yhteys tulostavoitteisiin. Kausaalisuus on usein monen tekijän summa, jolloin vasta niitä yhdessä tarkastelemalla voidaan tehdä päätelmiä tavoitteeseen pääsemisestä. Laadullinen aineisto tulee koota suunnitelmallisella tavalla. Arvioinnin uskottavuutta lisääviä tekijöitä ovat ainakin laatukriteerien määrittäminen jo tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä ja laatutason määrittäminen etukäteen. (VM 2005, 58–59.)

Tietojohtoisen poliisitoiminnan koulutuksen kehittämiseen liittyvän tutkimuksen (2015) haastatteluiden perusteella on päädytty havaintoon, jossa sekä vakioraportoinnin että mittariston kehittämiseen on selkeä tarve. Määrällisten mittareiden ja niiden avulla tapahtuvan seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin välillä nähtiin ristiriita, joka on ratkaistavissa kirjoittamalla arvioinnin perustelut auki. Ongelmatonta ei ole haastateltujen mukaan myöskään se, kenelle ja mille tasolle vaikuttavuuden arviointi kuuluu - Poliisihallitukselle valtakunnallisena toimijana vai poliisilaitoksille? Tutkijoiden mukaan nykyiset yksitoista poliisilaitosta eroavat toimintaympäristöltään niin paljon toisistaan, että arviointi tulisi sijoittaa laitostasolle. (Salmela & Hakaniemi 2015, 52.)

Julkisten palveluiden arvioinnissa on tärkeintä mitata sitä, kuinka hyvin julkisessa palvelutehtävässä on onnistuttu ja samalla havainnoida, millaisia puutteita ja kehittämistarpeita toiminnassa nähdään. Keskeiset tunnusluvut auttavat poliittisia päätöksentekijöitä, palveluntuottajia sekä asiakkaita ja rahoittajia muodostamaan toiminnasta oman käsityksensä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta arvioinnilla pyritään vastaamaan mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Miten tuloksellista tai vaikuttavaa toiminta on ollut, vastaako toiminnan ja tuotosten laatu myös kansainvälistä tasoa (kv- ja muu vertailunäkökulma)?
- Ovatko toiminnan visiot ja tehtävät perusteltuja, vastaavatko ne asiakkaan ja yhteiskunnan tarpeisiin ja toimintaympäristön muutokseen (asiakas- ja tulevaisuusnäkökulma)?
- Onko kyseinen toimiala käyttänyt voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti (kustannustehokkuus -näkökulma)?
- Ovatko toiminnan keskeiset ulkoiset kustannukset ja vaikutukset, kuten esimerkiksi ympäristövaikutukset ja aluekehitysvaikutukset, otettu huomioon (yhteiskuntataloudellinen näkökulma)? (VM 2005, 101–103.)

Tulosprisma ja tasapainotettu arviointi muodostuvat lähes samoista termeistä. Tasapainotetun arvioinnin merkitys on nähtävä suurempana, koska se muodostaa strategisen johtamisen järjestelmän, jonka avulla organisaation visio, strategiat ja kriittiset menestystekijät pystytään määrittelemään ja toteuttamaan. Tulosprisman avulla kuvataan tuloksellisuuden kriteerit. (Virta 2005, 47.)

## **3.4 Käsitteet**

### **3.4.1 Mittari**

Tulosohjauksen mittarit ovat strategisia, minkä lisäksi poliisitoiminnan johtamiseen liittyy operatiivisia mittareita, kuten valvonta- ja tiedotuskampanjoiden seurantatiedot. Strategisten mittareiden laatiminen nojaa organisaation omiin ja poikkihallinnollisissa

toiminnassa myös muiden hallinnonalojen strategioihin. *Mittarin* avulla saadaan mitattua tietoa jostakin asiantilasta. Se tuottaa tavallisesti jonkin tunnusluvun (numeerinen mittari), jolle voidaan asettaa tavoitearvo, jota mittaamalla saadaan sille myös toteutuma-arvo. *Tunnusluku* on tavoitteen saavuttamista kuvaava konkreettinen mittayksikkö, jonka avulla voidaan arvioida, onko asetettu tulostavoite saavutettu vai ei. Tunnusluvun synonyymi on tulosmittari. *Indikaattoreiden* avulla saadaan sellaista mitattua tietoa, jolla voidaan tehdä päätelmiä siitä, onko haluttu asiantila saavutettu vai ei. *Mittaristo* tarkoittaa vuosiseurannan tai pitkän aikavälin tavoitteiden kokonaisuutta. (VM 2005 liite keskeiset tulokäsitteet ja VM, viitattu 24.9.2015.) Tässä tutkimuksessa mittarin ja indikaattorin merkitys on sama.

Strategiset tavoitteet ja niitä tarkemmin kuvaavat kriittiset menestystekijät luovat mittareille pohjan. Kriittisillä menestystekijöillä tarkoitetaan organisaation toimintaan ja toimintatapoihin kuuluvia asioita, joissa on onnistuttava. BSC-mallissa (tasapainotettu arviointi) pilottiyksiköt hakivat ensin tulosta ja niiden vaikuttavuutta kuvaavat mittarit. Sen jälkeen tarkasteltiin asiakas- ja kansalaisnäkökulmaan sekä prosessien sujuvuuteen liittyviä mittareita, joita arvioitiin suhteessa vaikuttavuuteen. Viimeisenä laadittiin henkilöstön aikaansaannoskykyä kuvaavat mittarit. Mittareiden kehittäminen tapahtui pääosin poliisin omin voimin. Kentällä toimiville esimiehille teetetty tutkimus osoitti, että mittaristo koettiin suoritepainotteiseksi, mittareita oli liikaa ja toisaalta laadullisia mittareita oli liian vähän. (Lumijärvi ym. 2003, 63, 68.)

Tulossopimuksissa tavoitteiden tulee olla mitattavissa tai muuten arvioitavissa. Tavoitteet asetetaan toiminnan vaikuttavuudelle, tehokkuudelle, suoritteille ja julkisten palvelujen laadulle sekä henkisten voimavarojen hallinnalle. Mittaamisen selkeys ja luotettavuus edellyttävät konkreettisia tavoitteita ja tunnuslukuihin perustuvaa raportointia. Hyvä tulosmittari sisältää ainakin seuraavat ominaisuudet:

- kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä
- kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta
- ovat mahdollisimman ohjausvoimaisia eli mittaavat asioita, joiden perusteella voidaan tehdä toiminnallisia johtopäätöksiä
- arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein
- arvoille voidaan asettaa tavoitteita
- voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena ja tehdä vertailuja ajallisesti
- mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle (myös poliittiselle päätöksenteolle)
- tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin

- mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla. (VM 2005, 45–47.)

Vastaavasti tulisi välttää mittareita, jotka ovat kapeita sijaismittareita tai vaikeita ymmärtää tai ovat kohtuuttoman raskaita tai kalliita käyttää. Mittarit ja tunnuslukujärjestelmät voidaan tyypitellä seuraavasti: 1) suorite- tai tuotosluvut, 2) taloudellisuuden ja tuottavuuden tunnusluvut (esimerkiksi euroa/suorite tai suoritteet/htv), 3) laatua ja organisaation toimivuutta kuvaavat tunnusluvut sekä 4) vaikuttavuutta ja palvelukykyä kuvaavat tunnusluvut (esimerkiksi palvelujen kohdentuminen alueittain, asiakastyytyväisyys ja yhteiskunnalliset vaikutukset). (em., 46–47.)

### 3.4.2 Vaikutus ja vaikuttavuus

Tuloksellisuuden mittaamisen yksi malli on vertailla panos - tuotos - vaikutus - vaikuttavuus -ketjun toimivuutta. Jotta toiminnan voidaan todeta olleen tuloksellisuutta, tulisi siitä pystyä mittaamaan vähintään panoksen ja tuotoksen hyötysuhde - se tarkoittaa käytännössä, että mitä toimintaan resursoidulla yhdellä eurolla saadaan aikaiseksi. Vähän kehittyneempi mittari mahdollistaa myös vaikutuksen mittaamisen. Edellä mainittujen yhteisvaikutuksena muodostuu parhaimmillaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kriteerit täyttävä ja mitattava tulos. Trafin vaikuttavuustutkimuksessa vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, miten hyvin tai tehokkaasti toiminnalla saavutetaan asetetut tavoitteet (toivotut vaikutukset) eli tavoitteiden saavuttamisen aste; lisäksi vaikuttavuuden arvioinnissa otetaan huomioon vaikutusten aikaansaamiseksi käytetyt resurssit eli toiminnan kustannukset (Mononen ym. 2014, 12).

Julkisten organisaatioiden vaikuttavuustavoitteet kuvaavat asiakkaille tai kansalaisille tuotettuja hyötyjä ja aikaansaatuja laajempia vaikutuksia yhteiskunnassa, kuten valmistuneiden sijoittuminen työelämään, syrjäytymisen ehkäisy tai muu vastaava tavoite. Organisaatiolle asetettujen tavoitteiden toteutuminen tarkoittaa perimmäisten yhteiskunnallisten hyötyjen muodostumista. (VM 2005, 23–28.) Kuten Haraholma (2011, 20) osuvasti toteaa, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi liittyy demokratiaan sekä sen varmistamiseen ja kehittämiseen, että nauttiiko valtion toiminta yhteiskunnassa kansalaisten luottamusta ja hyväksyntää.

Liikenneturvallisuus kuuluu liikennejärjestelmään ja muodostuu monesta eri tekijästä ja muuttujasta. Kansallista ja kansainvälistä liikennetutkimusta on valtava määrä, myös eri toimenpiteiden vaikutuksista. Yhteiskuntataloudellisen ja käytännössä myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta tilanne ei kuitenkaan ole hyvä. Monosen ja Le-

viäkankaan mukaan tieliikenteen turvallisuustutkimusta on paljon, mutta esimerkiksi liikenneturvallisuuden parantumisen syitä ja toimijoiden panostusten ja toimijasektoreiden välistä yhteyttä on tutkittu yllättävän vähän. Tällaisia vaikuttavuuden markkinaosuuksia ei ole tutkijoiden mukaan löytynyt kirjallisuusselvitysten eikä asiantuntijaverkoston avulla. (Mononen & Leviäkangas 2015, 66–68.)

Organisaation kyky tuottaa käytössä olleilla resursseilla hyvinvointia kansalaisille tarkoittaa kustannuksiin suhteutettua asiakasvaikuttavuutta ja samalla kyse on toiminnan onnistumisen viime käden mittarista. Vaikuttavuus tarkoittaa palvelulla omassa toimintaympäristössään olevaa (hyvinvointi)arvoa eli julkista hyötyä (public value). Lisäksi sillä tarkoitetaan asiakas- ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, palvelujen kohdentuvuuden, kattavuuden ja riittävyys sekä olennaisten välillisten vaikutusten muodostamaa kokonaisuutta. (Lumijärvi 2009, 19–21.)

Julkisen organisaation tavoitteille on tyypillistä, että yksittäinen tavoite voi vaikuttaa asiakkaaseen (kansalaiseen, tienkäyttäjään) monin eri tavoin. Eri organisaatioilla voi omien tavoitteiden kautta olla yhteinen vaikuttavuustavoite tai tavoitteet aiheuttavat yhdessä tietyn vaikuttavuuden, vaikka sitä ei varsinaisesti tavoitella. Lisäksi asiakkuus voidaan nähdä monen eri roolin kautta. Vaikutuksen muuttumista vaikuttavuudeksi on siksi vaikea todeta ja siten myös mitata.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan kuvata yksilön toiminnalle asetettujen alueellisten ja paikallisten hyvinvoinnin lisäystavoitteiden sekä niiden riittävyttä, kohdentuvuutta ja peittävyttä koskevien poliittisten tavoitteiden kautta. Tällä tavalla saadaan tilannekuva siitä, missä määrin yksikkö (organisaatio) pystyy vastaamaan kansalaisten kyseiseen palveluun kohdistuviin legitiimeihin tarpeisiin ja odotuksiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse tulosten peilaamisesta niin poliittisten päättäjien antamiin tavoitteisiin kuin toisaalta asiakkaiden palvelukokemuksiin. Vaikuttavuuden kuvaaminen osana tuloksellisuutta ei ole vielä yleistä julkisella sektorilla - tärkeydestään huolimatta. (Lumijärvi 2009, 19–21.)

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimus on mukana kaikessa poliisityössä. Samalla on todettava, että sen määrittelemisen ja etenkin mittaaminen on vaikeaa. Vaikuttavuuden vaatimusta voidaan verrata viraston toiminta-ajatukseen ja visioon. Niillä on tai ainakin tulisi olla suuri, kaikkea toimintaa ohjaava, jopa kunnianhimoinen merkitys. Vaikuttavuutta voidaan tutkia hallinnon asettamien toiminnallisten tavoitteiden sekä asiakas- ja kansalaisnäkökulmasta. Jälkimmäisiä voidaan arvioida myös erikseen, esi-



merkiksi poliisia kohtaan tunnettava luottamus liittyy kansalaisnäkökulmaan ja poliisipalvelujen arviointi enemmän asiakasnäkökulmaan. (Lumijärvi ym. 2003, 98). Erilaiset kansalaisvaikuttamisen kanavat ovat osa kansalaisnäkökulmaa, ja silloin on usein kyse valtaistamisen (empowerment) vaikutusten selvittämisestä. Poliisin toimintaa ja valtaistamista on jonkin verran tutkittu, mutta se on tapahtunut pääasiassa johtamisen näkökulmasta (mm. Eronen 2012).

Asiakas- ja kansalaisnäkökulmaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden viitekehyksessä on myös tutkittu, vaikkakin suppeasti, kuten kahden vuoden välein toteutettavilla Poliisibarometreillä (mm. Poliisibarometri 2014). Poliisin (liikenneturvallisuus)työssä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimus tarkoittaa esimerkiksi alkoholin haittavaikutusten vähentämiseen tai poistamiseen tähtäävää toimintaa. Lähestymiskulma edellyttää tällöin kaikkien niiden tekijöiden huomioimista, joilla voi olla merkitystä tavoitteen asettamisessa, mittaamisessa ja seurannassa sekä johtopäätösten teossa. On selvää, että alkoholin haittavaikutusten vähentämiseen tai jonkin osa-alueen osalta poistamiseen tähtäävä toiminta vaatii monen hallinnonalan viraston ja usein myös ns. kolmannen sektorin kanssa tapahtuvaa yhteistoimintaa.

Jotta tämä olisi mahdollista, tarvitaan yhteisesti hyväksyttyyn tietopohjaan pohjautuvaa analyysia, asetettuja yhteisiä tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi varattuja resursseja ja päätettyjä toimenpiteitä sekä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen sopivia indikaattoreita ja muita seurantatyökaluja. Tavoitteen käsitteellistäminen, indikoiminen ja siihen liittyvän seurannan järjestäminen ovat tältä pohjalta vaikeammin todennettavissa. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteaminen voi tapahtua peilaamalla viraston omaa toimintaa tai useamman viraston (ja sidosryhmän) toimenpiteiden yhteisvaikutusta. Valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeessa (2012) haettiin mallia aidosti poikkihallinnollisen toimintatavan käyttöönottoon. Tavoitteena on silloin, että yhteisten tavoitteiden lisäksi myös ohjaus ja resursointi tapahtuvat ohjatusti, jollekin organisaatiolle vastuutettuna.

## 4. KIRJALLISUUSANALYYSI: TULOSOHJAUS JA MITTAAMINEN

### 4.1 Tavoitteiden asettaminen ja poikkeihallinnollisuus

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa (2007, 21) määritellään poliisin hallintorakenneuudistuksen tavoitteet seuraavasti:

Poliisipiirien määrä vähennetään ja hallintorakenteen uudistusta jatketaan siten, että se kohdistuu jatkossa myös poliisin ylijohtoon, poliisin lääninjohtoihin, poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen...Lisäksi selvitetään, erotetaanko toisistaan ministeriön ohjaus- ja valvontatehtävät sekä operatiivisen poliisitoiminnan johtaminen.

Hallintorakenneuudistukset alkoivat käytännössä jo vuonna 1994, kun poliisilaitosten määrä väheni runsaasta 200:sta 91:een. Seuraavan uudistuksen (PORA I, 2009) seurauksena määrä laski 24:een (samalla Suojelupoliisin organisaatorakenne muuttui). Seuraavaksi poliisin lääninjohtot ja poliisin ylijohto lakkautettiin 1.1.2010 (PORA II) ja Poliisihallitus aloitti toimintansa. Sen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Poliisihallituksen keskittyessä operatiivisen poliisitoiminnan johtamiseen ja ohjaamiseen jäivät Sisäministeriön poliisiosastolle strategiset suunnittelu- ja ohjaustehtävät. Myös Keskusrikospoliisin ja Liikkuvan poliisin organisaatorakenteet muuttuivat. Poliisi sai näin kaksipuolaisen hallintomallin, jossa Sisäministeriön poliisiosasto vastaa poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta, kun poliisihallitus vastaa poliisitoimen operatiivisesta johtamisesta.

Hallintorakenneuudistusten rinnalla valtionhallinnon kehittämistä ovat ohjanneet tuottavuuden lisäämiseen tähtäävät ohjelmat. Viimeisin on valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU), joka oli käytössä toimikauden 1.11.2011 – 30.4.2015, ja jolla korvattiin aiempi valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Tavoitteena oli vastata julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen ja työmarkkinoiden muutokseen kirkastamalla valtionhallinnon roolia ja tehtäviä, toteuttamalla rakenteellisia uudistuksia ja ottamalla käyttöön uusia toimintatapoja. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu seuraavat vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteet:

Tuloksellisuus syntyy aidosti tuottavuutta lisäävin toimenpitein. Tavoitteena on, että työ muuttuu samalla työntekijälle mielekkäämmäksi, asiak-

kaat kokevat palvelun laadun paremmaksi ja työn yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee. (VN 2015 B, 11, 13.)

Sisäministeriön hallinnonalalla oli ohjelman aikana vain yksi, poliisin viimeisintä hallintorakenneuudistuksen osaa (PORA III) ohjannut VATU-hanke. Viimeisen uudistuksen yhteydessä vuoden 2014 alussa poliisilaitosten määrä laski vielä alle puoleen (11). Tällöin myös Liikkuva poliisi valtakunnallisena yksikkönä lopetettiin ja sen henkilöstö siirtyi pääosin uusiin poliisilaitoksiin muodostettuihin liikennepoliisisektoreihin. Lisäksi Poliisin tekniikkakeskus siirtyi Poliisihallituksen yksiköksi. Muut valtakunnalliset yksiköt, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu, jatkoivat itsenäisinä virastoina. Liikkuvan poliisin ylläpitämä valtakunnallinen ajokoulutus (auto, moottoripyörä, skootteri, vene, moottorikelkka ja mönkijä) ja Hämeenlinnassa toimiva Poliisikoiralaitos siirtyivät osaksi Poliisiammattikorkeakoulua. Aluehallintovirastoilla olleet poliisin vastualueet lakkautettiin saman vuoden alusta. Lisäksi Suojelupoliisi siirtyy Sisäministeriön alaisuuteen 2016 alusta lukien.

PORA III:n tavoitteena oli löytää poliisin toiminnoista kehittämispotentiaalia sekä toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa, jotta organisaatio pystyy vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Hankkeen tavoitteita on tarkasteltu vuosien 2015 ja 2020 näkökulmista. Vaikuttavuuden tavoite nähdään siinä poliisilain 1 §:n mukaisena poliisin kykyinä säilyttää oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikosten ennalta estäminen, jo tapahtuneiden rikosten selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen hyvänä. (SM 2013, viitattu 20.9.2015.)

Poliisihallituksen organisaatorakenteen ja liikenneasioiden hierarkkisen järjestelmän muuttumista sekä siihen liittyvää tulosohjauksen rakennetta ja menetelmiä kuvataan tarkemmin kohdassa 5.3. Tässä tutkimuksessa ei ole pyritty selvittämään tai vertailemaan poliisin hallintorakenneuudistukseen (PORA III) sisältyneen organisaatiomuutoksen vaikutuksia liikenneturvallisuustyön tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Tulosohtausta tarkastellaan pääasiassa liikenneturvallisuustyön näkökulmasta osana yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimusta.

Tulosohjauksen käsikirjan (2005) mukaan poliisin onnistumista omassa toiminnassa tulee arvioida seuraamalla sekä turvallisuuden että turvallisuuden tunteen kehitystä. Poliisin valvonnan vaikuttavuutta arvioidaan käyttämällä turvallisuutta kuvaavia katu- ja liikenneturvallisuusindeksiä. Lisäksi vaikuttavuutta on mitattu seura-

mallalla tasaisin väliajoin toistettavan Poliisibarometrin tulosta koskien kansalaisten turvallisuuden tunnetta. (VM 2005, 57).

Liikenneturvallisuusvision mukaan liikennejärjestelmä on suunniteltava siten, ettei kenenkään tarvitse kuolla tai loukkaantua vakavasti liikenteessä. Vision nojalla on tavoiteltu jatkuvaa vakavien onnettomuuksien määrän alenemista siten, että liikennekuolemien määrä puoliintuu vuoden 2010 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Tämä on samalla EU-maiden yhteinen tavoite, mikä tarkoittaa, että Suomessa kuolisi tieliikenteessä vuonna 2020 enintään 136 ja loukkaantuisi 5750 ihmistä. (LVM 2014, 2.)

Poliisia koskevia tavoitteita ja vaikuttavuuteen liitettävissä olevia indikaattoreita on kirjattu aiemmin mm. valtioneuvoston periaatepäätökseen liikenneturvallisuudesta (2012), Tieliikenteen turvallisuussuunnitelmaan (2011) ja Sisäisen turvallisuuden ohjelmiin (2004, 2008, 2012). Syksyllä 2015 voimassaolevista poikkihallinnollisista strategia-asiakirjoista on löydettävissä useita poliisin liikenneturvallisuustyötä koskevia ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta edellyttäviä linjauksia ja tavoitteita.

Hallitusohjelma (2015) ohjaa ministeriöiden strategiatyötä sekä suoraan että ministerin johdolla tapahtuvalla poliittisella ohjauksella. Seuraavat ohjelmasta poimitut lainaukset ovat sellaisia liikenneturvallisuustyöhön liittyviä tavoitteita, joiden toteutumisen liittyy poikkihallinnollista yhteistyötä ja tarvetta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen:

- Edesautetaan innovaatio- ja palvelualustojen syntyä sektoreilla, joilla julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta. Tällaisia sektoreita ovat esimerkiksi liikenne palveluna, terveydenhuolto, oppiminen sekä teollinen internet. ( 26.)
- Hallitus ja pääkaupunkiseudun kunnat tekevät sopimuksen siitä, miten edistetään metropolialueen kansainvälistä kilpailukykyä, elinkeinopoliittikkaa, aluekehitystä sekä yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa (MAL) ja segregaaion ehkäisyä. (31.)
- Kiireettömät asiointipalvelut tarjotaan ensisijaisesti digitaalisesti, näin laajennetaan mahdollisuuksia ajasta ja paikasta riippumattomaan asiointiin viranomaisten kanssa. (36.)
- Hätätilanteissa avun saaminen nopeasti edellyttää hätäkeskuksen tehokkaan toiminnan lisäksi turvallisuustoiminnan painopisteen siirtämistä edelleen kiinteistä toimipisteistä liikkuviin yksiköihin. (36.)
- Hallitus laatii vuoden 2016 toukokuun loppuun mennessä selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta. Selonteossa määritellään sisäisen turvallisuuden seurantaan soveltuvat tavoitteet ja mittarit sekä arvioidaan poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet. (36.)
- rikesakkojen rahamäärä kaksinkertaistetaan ja päiväsakkorahamäärän määräytymisperustetta muutetaan (liitteet, 21–22.)
- rangaistusmääräysten käyttöalan laajentaminen (liitteet, 68.)

Sisäministeriön hallinnonalan keskeisimmät strategiset ohjausasiakirjat ovat olleet Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia ja Sisäisen turvallisuuden ohjelma (STO). Ohjelman kolmas vaihe on päättynyt ja kokonaisuudesta sekä siihen liittyvästä poikkihallinnollisesta toimintatavasta on julkaistu vaikuttavuusarviointi tammikuussa 2015. Sisäisen turvallisuuden strategia vuoteen 2020 on tekeillä ja se tulee korvaamaan nykyisen sisäisen turvallisuuden ohjelman. Sitä ennen, kevättalvella 2016 valtioneuvosto julkaisee Sisäisen turvallisuuden selonteon.

Strategiassa on tarkoitus määritellä sisäisen turvallisuuden toimintakenttä, arvioida sisäisen turvallisuuden nykytilaa ja analysoida tulevaisuuden haasteet sekä määritellä sisäisen turvallisuuden tehtävät ja vastuut. Lisäksi strategiassa tullaan tekemään toimenpide-ehdotuksia, joita voidaan hyödyntää hallitusohjelmatyössä. Hallitusohjelmassa päätettiin laatia toukokuun 2016 loppuun mennessä selonteko sisäisen turvallisuuden tilasta, jonka pohjalta valmistellaan strategia 30.9.2016 mennessä. (SM, viitattu 20.10.2015.)

Sisäministeriölle kuuluvat sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton asiat. Hallinnonalaan kuuluvat poliisi- ja pelastustoimi, Rajavartiolaitos sekä maahanmuuttohallinto ja hätäkeskustoiminta. Ministeriö vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, poliisihallinnosta, yksityisestä turvallisuusalasta, pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan ohjaamisesta, rajaturvallisuudesta ja meripelastustoiminnasta, siviilikriisinhallinnan koulutuksesta ja kotimaan valmiuksista sekä aluehallinnon yhteisestä varautumisesta poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.

Sisäministeriön laatima talousarvioesitys vuodelle 2015 on laadittu konsernistrategian pohjalta ennen pääministeri Sipilän hallitusohjelmaa. Sisäasianhallinnon yhteinen tavoite on osallistua kansallisen kilpailukyvyn kannalta tärkeän sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja pyrkiä siihen, että Suomi on Euroopan turvallisimman ja yhdenvertaisin maa. Poliisitoimen osalta painotetaan rikosten, järjestyshäiriöiden ja onnettomuuksien ennaltaehkäisemistä ja vähentämistä, järjestäytyneen ja talousrikollisuuden sekä harmaan talouden torjuntaa sekä poliisin toimintavalmiuden, palvelukyvyn ja näkyvyyden turvaamista. Poliisin edellytetään lisäksi edistävän myönteistä turvallisuusajattelua ja kansalaisten turvallista elinympäristöä. Tavoitteen saavuttamiseksi toiminta kohdistetaan:

- turvallisuusriskien ennaltaehkäisyyn,
- kilpailukykyisen, suvaitsevaisen ja monimuotoisen Suomen rakentamiseen,

- palvelujen saatavuuden ja laadun varmistamiseen perusoikeuksia kunnioittaen ja hyvää hallintoa noudattaen sekä
- pyritään eri toimenpitein varmistamaan tulevaisuuden toimintakyky. (SM 2014 B, 3-4.)

Sisäministeriön strateginen ohjaus siirtyy Poliisihallituksen toiminnallisiin linjauksiin ja resursointiin tulosohjauksen avulla.

## 4.2 Strategiset ohjausasiakirjat ja politiikkaohjelmat

Liikenneturvallisuustyön strateginen ohjaus on johdettavissa Euroopan Unionin tasolle sellaisiin asiakirjoihin ja myös lainsäädäntöön, jotka Suomi on allekirjoittanut (poliittinen sitovuus) ja lainsäädännön osalta implementoinut. Tällaisia tieliikenteen turvallisuuteen liittyviä ohjausasiakirjoja ovat EU:n valkoinen kirja ja osittain EU:n sisäisen turvallisuuden strategia. Niiden sisältö on siirtynyt kansalliseen viitekehykseen sovitettuna valtioneuvoston liikenneturvallisuutta koskevaan periaatepäätökseen (VN 2012), kansallisiin sisäisen turvallisuuden ohjelmiin ja tieliikenteen turvallisuussuunnitelmaan (LVM 2012). Myös ennalta estävän toiminnan strategialla on yhtymäkohtia liikenneturvallisuustyöhön, koska se ohjaa visionsa *Vähemmän rikoksia, enemmän turvallisuutta yhdessä ennakoivasti toimien* mukaisesti kaikkea poliisitoimintaa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä tieliikenteen turvallisuudesta edellytetään, että tieliikenteessä kuolleiden määrä saa olla vuonna 2020 enintään 136 ja loukkaantuneiden määrä enintään 5750. Välitavoite vuodelle 2014 oli enintään 218 kuollutta, joka ylittyi vain vähän (224). Tilanne on poliisin ja muiden liikenneturvallisuustoimijoiden kannalta haasteellinen, koska vähän yli neljän vuoden aikana liikenteessä kuolleiden määrä pitää vähentyä 40 %. Loukkaantuneiden määrän vähentämistavoite vaikuttaa sen sijaan olevan mahdollista toteuttaa.

Liikenteestä aiheutuu yhteiskunnalle huomattava määrä menoja. Kuolemaan johtanut onnettomuus aiheuttaa 2,9 miljoonan, vammautumiseen johtanut onnettomuus 440 000 ja tieliikenneonnettomuus keskimäärin 136 000 euron kulut. (Liikennevirasto 2015, 13.) Liikenteestä aiheutuu myös muuta terveydellistä haittaa, kuten päästöt ja melu. Myös liikenteen turvallisuuden ja joustavuuden edistämiseksi tehtävät ratkaisut ovat kalliita.

#### 4.2.1 Valkoinen kirja ja EU:n sisäisen turvallisuuden strategia

Euroopan komissio julkaisee eri aloja koskevia ns. valkoisia kirjoja (asiakirjoja), joissa esitetään ehdotuksia EU:n toimiksi. Valkoista kirjaa edeltää joskus komission julkaisema vihreä kirja, joka aloittaa EU-tason kuulemismenettelyn. Jos EU:n neuvosto suhtautuu myönteisesti valkoiseen kirjaan, siinä esitetyt ehdotukset voivat johtaa kyseistä alaa koskevan EU:n toimintaohjelman laatimiseen.

Komission liikennettä koskeva ensimmäinen valkoinen kirja *Yhteisen liikennepolitiikan kehityksestä tulevaisuudessa* julkaistiin joulukuussa 1992. Toinen valkoinen kirja *Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010* julkaistiin vuonna 2001 ja sen jälkeen toimenpideohjelma (2003), johon kuului vuoteen 2010 asti jaksotettuja toimenpiteitä sekä uudelleentarkastelua koskevia ehdotuksia. Kunnianhimoisena tavoitteena oli puolittaa liikennekuolemien määrä vuoden 2000 tasosta vuoteen 2010 mennessä.

Toimenpideohjelmaan sisältyi 62 konkreettista toimenpide-ehdotusta, jotka liittyivät ajoneuvojen, infrastruktuurin ja käyttäjien turvallisuuteen. Kansalaisia kannustettiin ottamaan vastuu omasta ja muiden turvallisuudesta. Yleisenä tavoitteena Euroopan unionin tasolla oli parantaa tieliikenneturvallisuuden tasoa ja varmistaa, että liikkuminen on turvallista ja ympäristöystävällistä koko Euroopassa. Tienkäyttäjryhmien välisestä tasapainoa pyrittiin edistämään parantamalla loukkaantumiselle alttiiden tienkäyttäjien, kuten kevyen liikenteen edustajien turvallisuutta. Valkoisessa kirjassa ja sen nojalla tehdyssä toimenpideohjelmassa edellytetään eurooppalaisilta viranomaisilta, jäsenvaltioilta, alue- ja paikalliselimiltä sekä yhteiskunnan eri toimijoilta sitoutumista ja konkreettisia toimia. Tämä perustuu Euroopan unionissa noudatettavaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen, mikä tarkoittaa tieliikenneturvallisuuden alalla jaetun vastuun periaatetta. (Euroopan komissio 2001 ja 2010, 3-4.) Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni voi toimia myös kansallisen toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa, jos se toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi on tarkoituksenmukaisempaa (SM 2014 A, 13).

Viranomaistoimintaa laajemmin tapahtuvaa sitouttamista on toteutettu Euroopan tieliikenneturvallisuuden peruskirjan avulla, jossa julkisten toimijoiden lisäksi laaja joukko yrityksiä ja yhteisöjä ovat antaneet tavoitteita koskevan sitoumuksensa (Euroopan komissio, viitattu 30.10.2015). Jäsenvaltioita kannustetaan osallistumaan kansallisten tieliikenneturvallisuusstrategioidensa kautta yhteisen tavoitteen saavuttamiseen huomioimalla kansalliset lähtökohdat, tarpeet ja olosuhteet.

Valkoiseen kirjaan pohjautuvassa Euroopan komission tiedonannossa *Kohti eurooppalaista tieliikenneturvallisuusaluetta: tieliikenneturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020* (2010) asetettiin jäsenvaltioille seuraavat strategiset tavoitteet:

- parannetaan tienkäyttäjille annettavaa koulutusta ja opetusta
- tehostetaan liikennesääntöjen valvontaa
- rakennetaan turvallisempi tieinfrastruktuuri
- ajoneuvokantaa uudistamalla lisätään turvallisempia ajoneuvoja
- edistetään nykyaikaista teknologian käyttöä tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi
- parannetaan hätä- ja jälkihoitopalveluja
- suojellaan loukkaantumisille alttiita tienkäyttäjiä. (Euroopan komissio 2010, 5–14.)

EU-tason strategiset linjaukset ovat poliittisesti velvoittavia ja niillä on konkreettisia vaikutuksia jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen ja keskinäiseen yhteistyöhön. Yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia asioita ovat mm. valtion yleisen järjestyksen ylläpitämiseen sekä kansallisen turvallisuuden takaamiseen kuuluvat tehtävät. Jäsenmaan, kuten Suomen sisäisen turvallisuuden strategia täydentää EU:n strategiaa tältä osin. EU:n sisäisen turvallisuuden strategia sisältää kymmenen suuntaviivaa, jotka ovat: laaja ja kokonaisvaltainen sisäisen turvallisuuden käsite, ennaltaehkäisy ja ennakointi sisältäen ennakoivan ja tiedusteluperusteisen toimintatavan, turvallisuustoimien laillisuusvalvonta, kokonaisvaltaisen tietojenvaihdon kehittäminen sekä operatiivinen ja rikosoikeudellinen yhteistyö, yhdennetty rajaturvallisuus sekä sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa, sitoutuminen innovointiin ja koulutukseen ja joustava mukautuminen tulevaisuuden haasteisiin (SM 2014 A, 16–19).

Edellä mainitut tavoitteet ohjaavat tai sisältyvät myös tulevaan kansalliseen sisäisen turvallisuuden strategiaan ja lisäksi, vaikka liikenneturvallisuus ei ole EU:n eikä Suomenkaan sisäisen turvallisuuden strategisissa ohjausasiakirjoissa sisäisen turvallisuuden uhka, tavoitteet ovat läsnä myös liikenneturvallisuustyön kansallisissa toimissa, kuten PTR-yhteistyössä, Road Policing-toimintamallissa, poliisikoulutuksessa sekä tietojohdoisessa poliisi- ja analyysitoiminnassa.

#### **4.2.2 Valtioneuvoston periaatepäätös**

Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta (2012) pohjautuu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena on



liikennepolitiikan avulla turvata sujuva ja turvallinen liikkuminen sekä elinkeinoelämän että asukkaiden tarpeet huomioiden. Suomen sijoittuminen kartalla, riippuvuus viennistä ja harvaan asuttu maa edellyttävät hyviä ja toimivia yhteyksiä kaikkialle maailmaan. Liikennejärjestelmän toimivuuden lisäksi tavoitteena on liikenteen päästöjen vähentäminen ja kestävä kehityksen edistäminen. Työ- ja joukkoliikenteen toimivuutta ja liikenneturvallisuutta on parannettava arjen sujuvan liikkumisen turvaamiseksi. Tieliikenteen turvallisuudesta on annettu vastaavat periaatepäätökset vuosina 1993, 1997, 2001 ja 2006. Tuoreimman päätöksen avulla on ollut tarkoitus toimeenpanna valtioneuvoston eduskunnalle antamaan liikennepoliittiseen selontekoon (2012) liittyvät toimet ja tieliikenteen turvallisuussuunnitelmassa (2012) esitetyt keskeisimmät liikenneturvallisuustoimenpiteet.

Periaatepäätöksessä on lisäksi huomioitu Euroopan parlamentin päätöslauselma Euroopan tieliikenneturvallisuudesta 2011 – 2020 (Euroopan komissio 2010). Periaatepäätöstä ennen julkaistun vuoteen 2014 ulottuvan *Tieliikenteen turvallisuussuunnitelman* tavoitteet on laadittu Euroopan komission asettamien tavoitteiden mukaisesti. Periaatepäätöksessä korostetaan viranomaisten ja organisaatioiden vastuuta toteuttaa liikenneturvallisuussuunnitelma periaatepäätöksen mukaisesti sekä alueellisen ja paikallisen liikenneturvallisuustyön merkitystä.

Päihteetön tieliikenne, liikennevalvonnan lisääminen ja kehittäminen sekä tieliikennesääntelyn ja – hallinnon kehittäminen ovat periaatepäätöksen pääluokkia, joiden alle on laadittu kymmenen vastuullisuutta korostavaa teesiä:

- puuttumismahdollisuuksien parantaminen päihtyneenä ajaviin
- rattijuopumusten ennalta estäminen ja alkoholikon käytön edistäminen
- alle 25-vuotiaiden rattijuopumuksesta epäiltyjen päihdeilanteen kartoitus
- käynnistetään liikennevalvonnan kehittämisohjelma vuosille 2013–2015
- kehitetään ja lisätään automaattista liikennevalvontaa
- parannetaan suojatieturvallisuutta
- parannetaan suunnitelmallista ja poikkihallinnollista liikenneturvallisuussuunnittelua
- kehitetään ajoterveyden arviointijärjestelmä
- käynnistetään tieliikennelain kokonaisuudistus
- selvitetään ajo-oikeuden virhepistejärjestelmän käyttöönottoa. (VN 2012.)

Uusi liikenneturvallisuutta koskeva valtioneuvoston periaatepäätös on tätä kirjoitettaessa tekeillä Liikenne- ja viestintäministeriössä.

#### 4.2.3 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäisen turvallisuuden ohjelmat ovat hallituksen periaatepäätöksiä ja niitä on laadittu kaikkiaan kolme, joista tuorein julkaisu *Turvallisempi huominen* ilmestyi vuonna 2012. Sisäasiainministeriö julkaisi samana vuonna ohjelmaan sisältyvistä toimenpiteistä ja hyvistä käytännöistä oman julkaisun. Sisäisen turvallisuuden ohjelma toimeenpannaan ottamalla sen tavoitteet ja toimenpiteet huomioon tulosohjauksessa ja toiminnan ja talouden suunnittelussa. On tärkeää tiedostaa, että keskeisimmät hallituskauden liikenneturvallisuustoimenpiteet on kirjattu periaatepäätökseen, ei sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan:

Sellaista yhteiskunnan olotilaa, jossa väestö voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja kansallisista tai kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. (SM 2012 B, 8, 11.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelmien toteutuksesta ja sisällöstä on tehty vaikuttavuusraportti (2015), jota käsitellään kohdassa 2.3.

#### 4.2.4 Turvallisuussuunnitelma ja tulevaisuuskatsaus

Tieliikenteen turvallisuussuunnitelmassa (2012) ja sen taustaraportissa luotiin poikkihallinnolliset liikenneturvallisuustavoitteet, jotka myös vastuutettiin yhdelle tai useammalle toimijalle. Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla kokoontuneen liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan suunnittelemien toimenpiteiden tavoitteena oli, että vuonna 2014 tieliikennekuolemia tapahtuu enintään 218 ja vuonna 2020 kuolemia on enintään 136. Lisäksi pyritään siihen, että vuonna 2020 tieliikenteessä loukkaantuu enintään 5750 ihmistä. (VN 2012, 1-2.)

Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan toimikausi päättyi 2014 vuoden lopussa. Poliisi (SM tai Poliisihallitus) oli vastuussa mm. seuraavista tavoitteista ja toimenpiteistä:

- alkolukko kytketään kiinteämmin ajoterveyden arviointiin ja seurantaan,
- otetaan käyttöön siirrettäviä tarkkuusalkometrejä ja kehitetään rattijuoppovalvontaan liittyviä toimintatapoja ja panostetaan kohdennettuun valvontatiedottamiseen,
- jatketaan toimenpiteitä nopeusvalvonnan alennetun puuttumisrajan vakiinnuttamiseksi ja arvioidaan mahdollisuuksia käyttää ajopiirtureihin kirjautuneita nopeuksia nopeusvalvonnassa,
- puututaan liikennevalvonnan yhteydessä aktiivisesti turvavöiden käyttämättömyyteen

- laaditaan automaattivalvonnan laajentamista koskeva toimenpideohjelma vuosille 2012–2015. (LVM 2012, 16–25.)

Turvallisuussuunnitelma oli suunnattu vuoteen 2014 saakka. Samana vuonna liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunta julkaisi poikkihallinnollisen tulevaisuuskatsauksen, johon on koottu yhteiset strategiset tavoitteet ja keskeiset toimenpide-ehdotukset liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Tavoitteet (kuvio 3) painottuvat asenteisiin, ajokuntoon ja ajoterveyteen, ajoneuvokantaan ja kulkutapoihin, aluesuunnitteluun sekä uuden teknologian mahdollisuuksiin. (LVM 2014, 3-7.)



Kuvio 3. Yhteenvedo poikkihallinnollisen tulevaisuuskatsauksen tavoitteista (lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2014).

#### 4.3 Poliisin tulosohtausjärjestelmä

Valtion talousarviossa päätetään poliisitoimen määrärahoista ja se on siten keskeisin tulosohtausasiakirja. Talousarvion selvitysosissa määritetään alustavat tulostavoitteet, joita ovat kaikkia hallinnonaloja sitovat valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja sisäasiainministeriön asettamat toiminnalliset tulostavoitteet. Kunkin ministeriön toimintaa johtaa ministeri yhdessä kansliapäällikön kanssa. Edellä mainittujen tavoitteiden pohjalta sisäministeriön kansliapäällikkö neuvottelee ministeri-

ön poliisiosaston päällikön kanssa tulossopimuksen. Poliisihallitus osallistuu ministeriön toiminta- ja taloussuunnitteluun tekemällä omaa toimintaa koskevat esitykset sisäministeriöltä saatujen strategisten linjausten pohjalta. Poliisihallitus laatii poliisille oman ja kukin poliisiyksikkö sen perusteella oman toimintasuunnitelman. Yksiköiden toiminta- ja taloussuunnitelmat, yksivuotiset tulossopimukset ja budjetti muodostavat tulosohjausasiakirjojen kokonaisuuden. (SM 2012 C, 17–18.)

Toiminta- ja taloussuunnitelmat päivitetään vuosittain aina neljäksi vuodeksi eteenpäin. Tulosohjauksessa ja -johtamisessa käytetään edellä mainittujen asiakirjojen lisäksi kaikilla organisaatiotasolla erilaisia strategia-asiakirjoja, kuten henkilöstöstrategiaa ja viestintästrategiaa. Sisäministeriön poliisiosasto siirtää tällä tavoin eduskunnan ja hallituksen vahvistamat poliisitoimintaa koskevat toimintalinjaukset ja toiminnan painopisteet tulosohjauksen avulla käytännön toiminnaksi. Talousarvioasetuksen (8 §) mukaan toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on tukea tuloksellisuutta, mahdollistaa taloudellinen suunnittelu ja poliittisten päätösten siirtyminen hallinnonaloille sekä tukea tulosohjausta.

Poliisin ensimmäinen strategia vahvistettiin vuonna 2004. Sitä edelsi selvitysmies Jaakko Jonkan raportti poliisin johtamisjärjestelmästä ja sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Toimeksiannon mukaan tuli selvittää, miten poliisin strateginen ohjaus ja tulosjohtaminen on järjestetty ja miten varmistetaan, että poliittinen ohjaus ja poliisin strateginen ohjaus kohtaavat toisensa ja että strategiset linjaukset toteutuvat käytännön poliisityössä. (Jonkka 2004, 4.) Selvitys on paikoin hyvin yksityiskohtainen ja sisältää enimmäkseen konkreettisia toimenpide- ja kehittämis ehdotuksia silloiselle poliisin ylijohdolle mutta myös poliisilaitoksille ja valtakunnallisille yksiköille.

Nyt voidaan todeta, että strateginen johtaminen on olennainen osa sisäministeriön ja Poliisihallituksen henkilöstön sekä poliisilaitosten ylimmän johdon työtä. Myös organisaatioiden sisällä, sektorien, yksiköiden ja myös ryhmien johtamisen tulee olla päämäärätietoista ja yhteisiä tavoitteita kohti ponnistavaa toimintaa. Näin toimimalla mahdollistetaan tulosohjauksen toteutuminen. Strategisen johtamisen osuus yksittäisen johtajan työajasta vaihtelee tehtävien ja organisaatioaseman mukaan; esimerkiksi poliisilaitosta johtavan poliisipäällikön työajasta suurin osa on strategista johtamista.

Tärkeimpänä strategiana voidaan pitää Poliisin strategiaa (2015). Siinä on otettu huomioon valtionhallinnon tulosohjaus, sisäministeriön konsernistrategia sekä visio Suomesta

Euroopan turvallisimpana ja yhdenvertaisimpana maana. Poliisilla on neljä strategista tavoitetta:

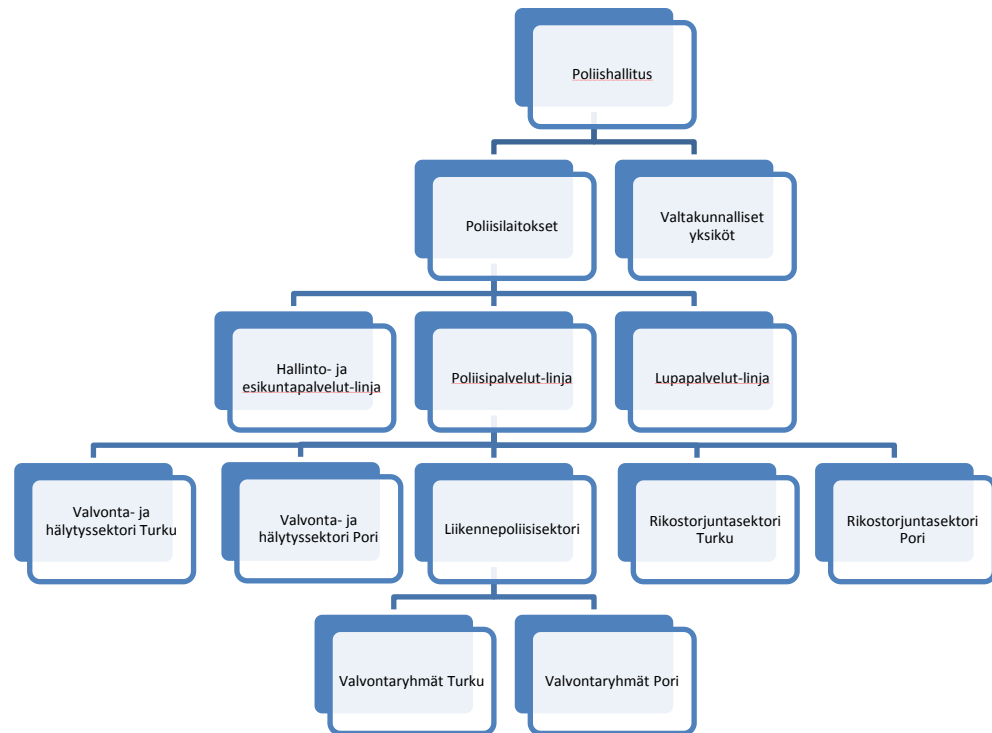
- 1) turvallisuuden varmistaminen,
- 2) rikollisuuden torjuminen ennakolta,
- 3) palvelujen tehokas tuottaminen ja
- 4) luottamuksen ylläpitäminen ja yhteiskunnallinen vaikuttaminen.

Jokaista strategista tavoitetta kohden on määritelty kolme (3) toimenpidettä ja edelleen niille 3-5 tarkemmin määriteltyä tehtävää päämäärän saavuttamiseksi. Tavoitteisiin pääsemistä mitataan kunkin strategisen tavoitteen kohdalla useammalla (4-8) indikaattorilla. (Poliisihallitus 2015 B.)

Strategisten valintojen pohjaksi organisaatioissa tarvitaan käsitys tulevaisuudesta. Skenaariot ovat tärkeitä toimintaympäristön kartoituksessa ja niillä voidaan hahmottaa erilaisia kehityssuuntia, mutta ne eivät ole johtamisen välineitä. Tarvitaan organisaation yhteinen, ylimmän johdon laatima visio. (Kauppinen 2001, 91–93.) Visio ja etenkin sen saavuttamiseksi asetetut tavoitteet auttavat työntekijöitä tekemään sellaisia päivittäisiä päätöksiä, jotka ovat linjassa organisaation kokonaistavoitteiden kanssa. Visionäärinen ja samalla realistinen strategisten tavoitteiden asettelu ja kriittisten menestystekijöiden kartoittaminen eivät vielä yksin riitä. Lisäksi tarvitaan hyvää johtamista ja tarvittavia oikeita toimenpiteitä sekä erityisesti toiminnan seurantaan varten kehitettyjä riittävän luotettavia ja helppokäyttöisiä mittareita (indikaattoreita). Niiden avulla voidaan todeta tehtyjen toimenpiteiden vaikutus tai ainakin suunta, ja samalla ne toimivat motivointi- ja palautevälineenä. Lisäksi mittarit auttavat kehittämään organisaatiota jatkuvan kehittämisen kehän periaatteiden mukaisesti.

Sisäministeriön poliisiosasto ei ohjaa poliisilaitoksia ja poliisin valtakunnallisia yksiköitä suoraan, vaan strateginen tavoitteen asettelu ja tulosohtaus tapahtuu yksinomaan Poliisihallituksen kautta. Poliisihallituksen ja sisäministeriön välisten tulokeskustelujen lisäksi käydään kyseisiä organisaatioita johtavien päälliköiden väliset tulos- ja kehityskeskustelut. Ohjausketju jatkuu organisaatiotasoa kerrallaan alaspäin seuraavalla tavalla: Poliisihallitus - poliisilaitos - poliisilaitoksen sektorit - ryhmät - ryhmänjohtajat - ryhmän jäsenet. Jokainen porras täydentää alkuperäisiä, ministeriöstä lähtöisin olevia tulostavoitteita omalle tasolle sovitetuilla ja sitä konkreettisimmiksi muutetuilla tavoitteilla mitä alemmas organisaatiotasoa edetään (kuvio 4). Tulosohtaus rakentuu poliisissa suoraviivaisella tavalla hyödyntäen suhteellisen matalaa hierarkkista organisaatiota. Organisaation rakenne mahdollistaa tehokkaan ja jopa ketterän johtamismallin rakentamisen.

Poliisipäälliköillä ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköillä on vain yksi esimies, poliisiylijohtaja, jonka kanssa he käyvät tulos- ja kehityskeskustelut ja jolla on suora ohjausvalta poliisipäälliköiden kautta poliisilaitosten sekä valtakunnallisten yksiköiden toimintaan.



Kuvio 4.  
Tulosohjauksen rakenne Poliisihallituksen ja esimerkkinä toimivan Lounais-Suomen poliisilaitoksen valvontaryhmän välillä.

Linjaorganisaation lisäksi poliisilaitoksia ohjataan tulosalueittain, mikä tarkoittaa erityisesti toiminnan lainmukaisuuteen, toimintaperiaatteisiin ja sisällölliseen kehittämiseen kuuluvia asioita. Poliisin tulosalueet ovat valvonta- ja hälytystoiminta, rikostorjunta, lupahallinto, kansainvälinen toiminta ja yhteiset palvelut, ja niiden johto toimii Poliisihallituksessa. Tuloksiin perustuva ohjauksen rinnalla on käytössä erilaisia resurssiohjauksen toimintamalleja. (SM 2012 C, 15.) Poliisin hallintorakennemuutos on luonut edellytykset poliisin tulosohtausjärjestelmän kokonaisvaltaiselle kehittämiselle. Tavoitteena on ollut rakentaa kaikille tulossopimusten osapuolille yhtenäinen ja luonteva tulosohtausuhde. Tämä on mahdollistanut aidon vuorovaikutuksen poliisin strategisen ja operatiivisen johtamisen välillä. (SM:n selvitys poliisihallinnon uudistamisen toimeenpanosta 2010.)

#### 4.3.1 SM:n ja Poliisihallituksen välinen tulossopimusasiakirja

Sisäministeriön ja Poliisihallituksen välinen tulossopimusasiakirja muodostuu kolmesta osasta (Poliisihallitus 2015 A): ensinnä taustoittavasta osasta, jossa määritellään toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, visio sekä suunnittelukauden yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niihin johtavat linjaukset; toiseksi tulossopimusosasta, jossa on varsinainen yksivuotinen tulossopimus ja sen lisäksi neljää seuraavaa vuotta tarkasteleva toiminta- ja taloussuunnitelma; ja viimeiseksi rahoituksen määräytymistä ja rahoituskehyksiä käsittelevästä osasta.

Toimintaympäristökatsauksessa korostetaan turvallisuuden edistämistä ja ennalta estävää näkökulmaa. Siiloutuneen turvallisuustyön sijaan kaivataan horisontaalista yhteistyötä, jolla edistetään toiminnan vaikuttavuutta:

Turvallisuustyön vaikuttavuuden varmistamiseksi ja toisaalta poliisin ydintehtävissä onnistumiseksi toiminnan odotetaan olevan yhä enemmän ennakoivaa, tietojohtoista ja perustuvan oikeisiin strategisiin valintoihin. (em.)

Palvelujen saatavuuden ja uudistusodotusten näkökulmasta korostetaan muun muassa palvelujen tuottamista uudella tavalla ja kansalaisille taattavaa mahdollisuutta osallistua niiden kehittämiseen. Myös viestinnän merkitys nähdään tärkeänä, reaaliaikaisena oikeaa tietoa tuottavana ja operatiivista toimintaa tukevana elementtinä, jolla on suuri merkitys myös turvallisuuden tunteen kokemiseen. Poliisin suorituskykyä ja tuottavuutta käsitellään kykynä vastata niukkenevien resurssien tuomiin haasteisiin. Henkilöstön osaamisen kehittäminen erityisesti analyysin, viestinnän, muutoksen johtamisen sekä vaikuttavuuden edistämisen osalta nähdään tärkeinä kehittämisen kohteina. Toteuttaakseen visiota ja saavuttaakseen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet poliisi panostaa ennakointiin, ennalta estävyyteen ja tietojohtoisuuteen. Poliisi etsii aktiivisesti kumppanuuksia ja kehittää poikkihallinnollisia toimintatapoja ratkaistakseen eri hallinnonaloille yhteisiä ongelmia. Tulossopimustoiminnot uudistetaan julkishallinnon mallien mukaisesti. Palveluita uudistetaan ja kehitetään asiakasnäkökulma huomioiden, myös näkyvyyteen ja tavoitettavuuteen satsataan. (em.)

Tulossopimuksen keskeiset toimenpiteet vuodelle 2015 on jaettu Poliisihallituksen ja toisaalta poliisihallinnon tavoitteiksi. Poliisihallituksen tavoitteet painottuvat teknisten ratkaisujen ja organisaatorakenteiden kehittämiseen. Poliisihallinnolle asetettuja tavoitteita on paljon (22); ja ne voidaan jakaa yhteistyön, prosessien ja osaamisen kehittämisen alueisiin. Liikenneturvallisuustyölle asetetut tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Varmistetaan toimenpiteet, joilla kyetään säilyttämään vuoden 2014 toiminnan tason kiireellisissä hälytystehtävissä, rikostorjunnan painopistealueilla sekä liikenneturvallisuustyössä. Poliisi panostaa strategisen analyysiosaamisen ja siihen liittyvien työvälineiden kehittämiseen (tavoite numero 1)
- Edistetään kansainvälisellä yhteistyöllä poliisitoiminnan keskeisten tavoitteiden saavuttamista ja torjutaan tehokkaasti Suomeen ulottuvaa ja Suomesta käsin toimivaa rikollisuutta (2, liittyy seuraavaan kohtaan ja TISPOL:iin)
- Liikenneturvallistytöä kehitetään edelleen uuden toimintamallin (Road Policing) mukaisesti ja sen vaikuttavuutta lisätään. Uusiin liikenneturvallisuutta vaarantaviin ilmiöihin puututaan suunnitelmallisesti (4)
- Varmistetaan ajo-oikeusasioden siirto Liikenteen turvallisuusvirastolle hallitusti annetussa aikataulussa (17)
- Ylläpidetään ja lisätään poliisin näkyvyyttä viestinnän keinoin, tarjotaan mahdollisuus vuorovaikutukseen ja pyritään siten ehkäisemään rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia (19)
- Laaditaan tarvittavat sidosryhmätyön linjaukset hallinnon eri tasoille (22). (em.)

Toiminta- ja taloussuunnitelmaan sisältyvät kehittämisen kohteet koskevat vuosia 2016–2019. Uhkana on erityisesti rahoituksen heikkenemisen aiheuttamat vaikutukset poliisien määrään ja siitä aiheutuvien toiminnallisten tulosten huononeminen. Yhdessä sisäisen muuttoliikkeen kanssa se vaikeuttaa poliisipalvelujen tasaista tuottamista maan eri puolilla. Suunnitelmaan on kirjattu kaikkiaan kaksikymmentä pitkän aikavälin tavoitetta. Niistä liikenneturvallisuustyöhön suoraan liitettäviä ovat:

- Priorisoidaan resurssien kohdentaminen kiireellisten hälytystehtävien hoitamiseen, rikostorjunnan keskeisimmille painopistealueille sekä liikenneturvallisuustyöhön. Poliisi keskittyy määrittelemiinsä ydintoimintoihin (tavoite numero 1)
- Torjutaan ja ennaltaehkäistään rikosten ja häiriöiden syntymistä ja edistetään turvallisuuden myönteistä kehittymistä panostamalla osumatarkkuuden kasvatamiseen, vaikuttavuuden aikaansaamiseen ja poikkihallinnolliseen lähestymistapaan (3)
- Laajennetaan ja kehitetään automaattista liikennevalvontaa ja sen toteuttamistapoja ja hyödynnetään uusia teknisiä valvontamuotoja (5). (em.)

Sisäministeriön ja Poliisihallituksen tulosohjausasiakirjan viimeinen osa käsittelee tuottavuuden ja talouden tunnuslukuja sekä niiden mittaamista. Mittaristo jakaantuu valvonnan, hälytystoiminnan, rikostorjunnan, lupahallinnon sekä henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen alle kuuluviin alueisiin. Liikenneturvallisuustyön tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen liittyviä tunnuslukuja ovat:

- valvonnan tuottavuus (liikennevalvonnan tuottavuus kpl/henkilötyövuosi, htv)
- valvonnan palvelukyky ja laatu (onnistuminen liikennevalvonnassa, keskiarvo, arvosana 1-4)
- valvonnan tuotokset (liikennevalvontaan käytetty työaika htv; josta raskaan liikenteen valvontaan htv; automaattisen liikennevalvonnan suoritteet kpl; törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, tapausten määrä; henkilövahinkoon joh-



taneet liikenneonnettomuudet, määrä; rattijuopumusrikosten määrä, kaikki ja luovuttaminen)

- rikostorjunnan tuotokset (kaikki selvitetty rikokset, sisältää liikennetrikkomukset, määrä; selvitetty rikoslakirikokset, määrä, sisältää RL 23 luvun liikennetrikkomukset)
- lupahallinnon palvelukyky ja laatu (käsittelyaika I vaiheen ajokorttilupa, siirtyy poliisilta Trafille vuoden 2016 alussa; ajo-oikeuspäätökset, määrä)
- lupahallinnon tuotokset (ajoluvat, määrä, siirtyy poliisilta Trafille vuoden 2016 alussa). (em.)

Tulosohjausasiakirjaan sisältyviä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita mitataan katuturvallisuus- ja liikenneturvallisuusindeksillä sekä Poliisibarometrin kahdella kysymyksellä<sup>3</sup>. Katuturvallisuusindeksissä painotetaan poliisille ilmoitettujen ryöstöjen, pahoinpitelyjen, vahingontekojen sekä ratti- ja liikennejuopumusten lukumäärät ja lasketaan yhteen. Saatu summaluku suhteutetaan alueen asukaslukuun. Mitä suurempi indeksiluku on, sitä parempi tilanne on verrattuna valtakunnalliseen keskiarvoon vuodelta 1999. Liikenneturvallisuusindeksi muodostuu, kun rekisteröityjen autojen ja moottoripyörien määrä jaetaan liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden painotetulla lukuarvolla.

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen välisen tulossopimuksen lisäksi poliisilaitoksen toimintaa ohjataan poliisitoiminnan osa-alueittain; esimerkiksi liikenneturvallisuustyön osalta tuloksellisuus- ja vaikuttavuusmittaristolla, joka on jonkin verran varsinaista tulossopimusasiakirjaa laajempi kokonaisuus.

#### 4.3.2 Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen välinen tulosohjaus

Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, johtaa ja kehittää poliisitoimintaa ja vastata poliisipalvelujen tasapuolisesta saatavuudesta maan eri osissa. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön liikenneturvallisuuden vastuualueen keskeinen tehtävä on analyysiin perustuvan liikenneturvallisuustyön suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen. Kolmen kuukauden välein laadittava liikenneturvallisuuden kausiraportti on osa tulossopimusjärjestelmää. Raportti koostuu määrällisistä tunnusluvuista sekä niihin ja toimintaympäristökatsaukseen perustuvasta vaikuttavuusraportista. Kausiraportti tukee liikenneturvalli-

---

<sup>3</sup> Kansalaisten turvallisuuden tunnetta mitataan Poliisibarometri -tutkimuksen kysymyksellä Kuinka vakavana ongelmana pidätte rikollisuutta lähiympäristössä, 1=erittäin vakava, 2=melko vakava, 3= ei kovin vakava, 4=ei lainkaan vakava.

Kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan mitataan Poliisibarometri -tutkimuksen kysymyksellä Missä määrin luotatte seuraavien viranomaisten toimintaan ...?, 1=erittäin vähän, 2=melko vähän, 3= melko paljon, 4=erittäin paljon. Lähde: Poliisibarometri 2012, 2014. Joka toinen vuosi tehtävä kansalaishaastattelu. Sisäasiainministeriön julkaisusarja, [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)

suustyön suunnittelua, viestintää ja lisää vaikuttavuutta. Poliisihallitus edellyttää, että poliisilaitosten toiminta ja johtaminen perustuu analysoituun tietoon ja siten tietojohdotseen toimintatapaan. Kausitiedotteet sisältävät myös suoraa operatiivista suunnittelua palvelevaa tietoa, kuten onnettomuustilastoja, riskitekijöitä ja huomioon otettavia erilaisia ilmiöitä. Kausiraporttiin sisältyvässä liikenneturvallisuuden vaikuttavuusarviossa tarkastellaan yleistä liikenneturvallisuustilannetta, raskasta liikennettä ja rattijuopumuksia suhteessa liikenneonnettomuuksiin, paljastettuihin liikennerikoksiin, valvontasuoriteisiin sekä liikennevalvonnan työaikaan. Poliisihallituksessa laaditaan tältä pohjalta johtopäätökset toiminnan vaikuttavuudesta ja tehdään ehdotukset liikenneturvallisuuden kehittämiseksi. (Poliisihallitus 2015 C.)

Lounais-Suomen poliisilaitos edustaa tässä tutkimuksessa muita poliisilaitoksia pääasiassa siitä syystä, että poliisilaitos ja sen toimintaympäristö on tutkijalle entuudestaan tuttuja. Poliisilaitosten tulossopimukset sekä Poliisihallituksen ja Sisäministeriön välinen toiminta- ja taloussuunnitelma ovat julkisia asiakirjoja ja yleisesti saatavilla. Poliisilaitokset siirtävät tulossopimuksessa sovitut asiat konkreettisempaan muotoon hyödyntäen mm. koko poliisilaitosta koskevaa toimintasuunnitelmaa. Lounais-Suomen poliisilaitos muodostettiin Varsinais-Suomen ja Satakunnan poliisilaitoksista vuoden 2014 alusta lukien.

Lounais-Suomen poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen väliset tulosneuvottelut on käyty 14.11.2014 ja tulossopimus on allekirjoitettu poliisiylijohtaja Mikko Paateron kanssa 9.2.2015. Tulossopimuskierros on tätä ennen kestänyt reilusti yli puoli vuotta. Vuositainen tulossuunnittelukierros voidaan jakaa karkeasti neljään osaan: tammi-maaliskuun aikana käytäviin poliisilaitoksen sisäisiin tuloskeskusteluihin, huhti-kesäkuun aikana tapahtuvaan seuraavaa toimintavuotta koskevaan suunnittelujaksoon, lomakauden jälkeen syyskuuhun päättyvään edellisen vuoden raportointijaksoon, jolloin myös tulostulosohjausasiakirjat muotoutuvat lähelle lopullista sisältöä sekä loka-joulukuun jakso, jonka aikana käydään Poliisihallituksen ja poliisilaitosten sekä valtakunnallisten yksiköiden väliset tuloskeskustelut.

Lounais-Suomen poliisilaitoksen tulossopimus noudattaa Poliisihallituksen ja Sisäministeriön välistä sopimuskaavaa. Tarkoitus on, että jokaisella hierarkiatasolla sopimuksen sisältö konkretisoituu vastaamaan sille tasolle kuuluvia tulostavoitteita. Vuoden 2015 tulossopimus jakaantuu kolmeen osa-alueeseen: turvallisuuden edistäminen ja ennalta estämisen vaikuttavuus, palvelujen saatavuus ja uudistaminen sekä poliisin suo-

rituskyvyn varmistaminen ja tuottavuuden kehittäminen. Nämä osa-alueet jakaantuvat kukin edelleen yleisiin linjauksiin, poliisin yhteisiin tavoitteisiin ja poliisiyksikön omiin tavoitteisiin. Liikenneturvallisuustyöhön liittyviä mainintoja on muutamia: Road Policing -toimintamallia koskeva kohta, jonka mukaan liikennettä valvova poliisi tukee laaja-alaisesti muiden poliisin tehtäväalueiden tuloksellisuutta, toisena maininta siitä, että poliisin liikenneturvallisuusstrategiaa pannaan toimeen liikennevalvonnan kehittämissuunnitelman mukaisesti. Lisäksi kaikkeen poliisitoimintaan liittyviä kirjauksia ovat: ennalta ehkäisy, vaikuttavuuden, poikkihallinnollisuuden ja prosessien yhteisvaikuttavuuden vaatimukset.

#### **4.3.3 Tulossopimuksen jalkautuminen poliisilaitoksen sisällä**

Tulossopimukseen kirjatut tavoitteet siirretään poliisilaitoksen toimintasuunnitelmaan, jonka rakenne on sama kuin poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen välisessä tulossopimuksessa. Sopimuksen yleiset linjaukset, poliisihallinnon yhteiset tavoitteet ja yksikön omat tavoitteet on siirretty sellaisenaan toimintasuunnitelmaan. Tulossopimuksen jalkauttaminen poliisilaitoksella tarkoittaa sopimukseen kirjattujen tavoitteiden konkretisoimista, mikä on toteutettu asettamalla poliisilaitoksen sektoreille (rikostorjunta, valvonta- ja hälytystoiminta, liikenne, lupapalvelut, esikunta- ja hallintopalvelut) yksityiskohtaisempia tavoitteita ja keinoja. Suunnitelman rakenne on kunkin sektorin osalta samanlainen sisältäen kirjatut tavoitteet, niiden saavuttamiseksi tehtävät toimenpiteet, vastuuhenkilön nimeäminen ja seurannan järjestäminen. (Lounais-Suomen poliisilaitoksen toimintasuunnitelma 2015.)

Liikennepoliisisektori kuuluu poliisilaitoksen poliisitoimintalinjan alaisuuteen (kuvio 4) yhdessä valvonta- ja hälytyssektorin (Turku ja Pori) ja rikostorjuntasektorin kanssa (Turku ja Pori). Sektoripäälliköillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa Poliisihallituksen kanssa tehtyyn tulossopimukseen suunnitteluvaiheessa. Sektoreille jaetut toiminnalliset tulostavoitteet perustuvat poliisilaitoksen tulossopimukseen. Toimintasuunnitelmaan on kirjattu liikennesektorin vastattavaksi mm. seuraavat tavoitteet: toimiminen Road Policing -toimintamallin ja liikenneturvallisuusstrategian toteuttamissuunnitelman mukaan, yhden kosketuksen periaatteen noudattaminen tutkintaan menevien juttujen osalta, valvonnan vaikuttavuuden lisääminen sekä liikenneanalyysin ja viestinnän kehittäminen. Operatiivinen yhteistyö poliisilaitoksen sisällä ja tietojohdoinen poliisitoiminta yli sektorirajojen sekä viestinnän huomioiminen toiminnassa ovat keskeisiä valvonnan vaikutta-

vuuden lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Myös automaattisen liikennevalvonnan laajentaminen ja kehittäminen ovat yhtenä tavoitteena. (em.)

Liikennevalvontatyölle asetetut tavoitteet jalkautuvat suunnitelmatasolla myös poliisilaitoksen muille sektoreille tulossopimuksen ja toimintasuunnitelman kirjausten kautta. Niissä korostetaan ensinnäkin Road Policing -toimintamallin käyttöä ja liikenneturvallisuusstrategian toimeenpanoa liikennevalvonnan kehittämissuunnitelman mukaisesti. Toiseksi mainitaan valvonnan vaikuttavuuden tehostaminen ja tietojohdoisen poliisitoiminnan hyödyntäminen valvonnan ja rikostutkinnan tarkoituksenmukaiseksi suuntaamiseksi. Koko poliisilaitosta koskeva kolmas tavoite on, että liikennevalvonnassa varmistetaan kansalaisten tasapuolinen kohtelu mm. valvonnan alueellisella kattavuudella. Lisäksi neljäntenä kohtana tulossopimuksessa mainitaan, että resurssit tulee priorisoida kiireellisten hälytystehtävien hoitamiseen, rikostorjunnan keskeisimmille painopistealueille ja liikenneturvallisuustyöhön. Valvonta- ja hälytyssektorilta edellytetään edellisten lisäksi tehokasta ja ennalta estävää liikennevalvontaa ja suunnitelmallista yhteistyötä liikennepoliisisektorin kanssa. Tämä tarkoittaa liikennevalvonnan ymmärtämistä osana kenttäpartioiden perustyötä. (em.)

#### **4.4 Muu toimintaan vaikuttava strateginen ohjaus**

##### *Ennalta estävän toiminnan strategia*

Poliisin ennalta estävän toiminnan (EET) tavoitteet, yhteiskunnan turvallisuuden parantaminen ja rikosten torjunta, on johdettu poliisilaista (1 §). Tavoitteisiin pääsemiseksi poliisi pyrkii eri tavoin estämään rikoksia, järjestyshäiriöitä ja onnettomuuksia. Esiin nousevia ongelmia ratkaistaan yhteistyössä kansalaisten, asukkaiden, yhteisöjen ja lisäksi muiden viranomaisten kanssa. Poliisin toiminnan tulisi vähentää absoluuttista rikollisuutta ja samalla lisätä kansalaisten kokemaa turvallisuuden tunnetta. Ennalta estävä toiminta kuuluu toimintatapana kaikkeen poliisitoimintaan ja sitä tehdään kaikilla organisaatiotasoilla. Jokapäiväisen poliisityön ohella toimintaan luetaan sellaiset erityistoimet, joissa poliisin ensisijainen tavoite on parantaa ennalta estävyyttä (kuten lailisuus- ja liikennevalistus).

Ennalta estävän toiminnan keskiössä ovat asiakaslähtöisyys ja vaikuttavuutta sekä tuloksellisuutta lisäävät toimenpiteet. Strategian mukaan vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan säännöllisesti, jotta toiminnan painopisteet voidaan määrittää luotettavasti, ja

samalla saavuttaa mahdollisimman hyvin kohderyhmiä ja alueita yhdenmukaisesti ja -vertaisesti kohteleva malli. Arviointitapa ja mittarit on strategian mukaan julkaistu strategian toimeenpanosuunnitelmassa. (SM 2014 C, 2.) Kuitenkin ainoa mittaamiseen liittyvä maininta suunnitelmassa on, että hankkeen keskeisenä tavoitteena on ennalta estävän toiminnan mittareiden tietojohdoinen kehittäminen. Poliisihallituksen asettama ennalta estävän toiminnan ohjausryhmä koordinoi, ohjaa ja tukee hankkeita sekä seuraa ja valvoo tavoitteiden toteutumista. (Poliisihallitus 2014.)

Liikenneturvallisuustyö on katsottu niin isoksi kokonaisuudeksi, että se on jätetty EU:ssa ja Suomessa edellä mainittujen yleisten strategiaohjelmien (EET, STO) ulkopuolelle. Liikenteeseen liittyviä kirjauksia on joitakin, mutta niillä ei vastaavaa strategista ohjausvoimaa, kuin mitä liikenneturvallisuutta koskevalla valtioneuvoston periaatepäätöksellä, poliisin omalla liikenneturvallisuusstrategialla ja Tieliikenteen turvallisuussuunnitelmalla aikanaan oli.

#### *Euroopan liikennepoliisijärjestön (TISPOL) valvonta- ja tiedotuskampanjat*

Euroopan liikennepoliisiverkosto TISPOL on perustettu vuonna 2000. Siihen kuuluvat kaikki EU:n jäsenmaat sekä Norja ja Sveitsi. TISPOL tukee Vision Zero - ajattelua, jonka tavoitteena on vähentää liikenteessä tapahtuvat kuolemantapaukset ja vakavat loukkaantumiset nollaan. Liikenneturvallisuus on kaikkien yhteinen asia – vastuu siitä kuuluu niin tienkäyttäjille, viranomaisille kuin muillekin sidosryhmille. TISPOLin visio "To be the Most Effective Police Road Safety Network in the World" korostaa verkostoitumisen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimusta. Missiona on sitoutuminen vähentämään Euroopan liikenteessä tapahtuvia kuolemantapauksia, vakavia loukkaantumisia ja rikoksia. Sen toimintaa ohjaavat tutkimus, tietojohdoisuus, tietämys sekä kokemus joilla tuotetaan mitattavia tuloksia. TISPOL tukee tienkäyttäjien valistusta, jota tuetaan tarpeen mukaan kansallisen ja yhteistyönä tehtävän poliisivalvonnan avulla. TISPOL:n neuvostossa (Council) päätetyt strategiset painopisteet sekä ennalta sovitut valvonta- ja tiedotuskampanjat toteutetaan pääsääntöisesti kaikissa jäsenmaissa. Toiminnan painopisteet ovat: Safe (turvallisuus ilmiönä), Secure (turvallisuus käytännössä), Effective (tehokkuus, tuloksellisuus) ja Efficient (tehokkuus, vaikuttavuus). (TISPOL 2015, viitattu 19.9.2015.) Valvonta- ja tiedotuskampanjat siirtyvät Poliisihallituksen suunnitelmiin, joita poliisilaitokset ja valtakunnalliset yksiköt toteuttavat tahoillaan. Kampanjat muodostavat siten yhden kiinteän osan tulosohjausjärjestelmän kokonaisuudesta.

## 5 LOMAKEKYSELY

### 5.1 Taustaa

Kyselytutkimus lähetettiin 17:lle poliisin liikenneturvallisuustyössä keskeisessä asemassa olevalle poliisipäällystään kuuluvalle henkilölle. Tutkimukseen vastasi yhdeksän henkilöä. Kyselytutkimuksen tutkimuskysymykset ovat liitteenä (liite 1). Tutkimuksen tuloksia hyödynnetään kirjallisuusanalyysin sekä teorian ja johtopäätösten välisessä vuoropuhelussa. Kysymykset mahdollistavat ristiintaulukoinnin, mutta sitä ei ole tehty tarkoituksenmukaisuussyistä, koska vastaajien määrä jäi pieneksi.

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tulosohjausasiakirja sisältää seuraavan vuoden tulossopimuksen ja seuraavat neljä vuotta käsittävän toiminta- ja taloussuunnitelman. Niihin kirjatut liikenneturvallisuustyön tavoitteet ja keinot muodostavat yhdessä pohjan, jolle on rakennettu tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen soveltuva mittaristo. Tuloksellisuutta mitataan kuvioden 5a ja b mukaisin mittarein ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvion 6 indikaattorein. Tuloksellisuuden mittaamisessa käytettävät tunnusluvut ovat selkeitä ja niiden saaminen seurantajärjestelmästä on yksinkertaista. Mittaristo painottuu työajan ja suoritteiden seurantaan (kohdat 1-9 alakohtineen) sekä liikenneonnettomuuslukuihin, jotka on jaettu viiteen kategoriaan (kohdat 10–15). Tulok-

LIKENNEVALVONNAN SEURANTA	2014 tammi- kesäkuu	2015 tammi- kesäkuu	TAVOITE tammi- kesäkuu	Poikkeama edelliseen vuoteen (%)	Poikkeama tavoitteeseen (%)
10 Henkilövahinkoon johtaneet onnettomuudet, kpl*	2 261	2 149	2 297	-5,0 %	-6,4 %
11 Tieliikenneonnettomuuksissa loukkaantuneet*	2 822	2 709	vähenee	-4,0 %	vähenee
12 Tieliikenneonnettomuuksissa kuolleet*	95	114	vähenee	20,0 %	ei vähene
13 Vesiliikenneonnettomuuksissa kuolleet**	2	4	vähenee	100,0 %	ei vähene
14 Henkilövahinkoon johtaneet alkoholionnettomuudet*	270	278	vähenee	3,0 %	ei vähene
15 Raskaan liikenteen onnettomuudet***	1 638	1 504	vähenee	-8,2 %	vähenee

Kuvio 5a. Poliisin liikennevalvonnan seuranta ja vaikuttavuusarviointi (Lähde: Poliisihallitus 22.9.2015.)

se

Poliisihallituksen tuloksellisuusraportit julkaistaan kolmen kuukauden ajanjaksoissa (kvartaali) ja koko vuotta sekä muita raportit erikseen tulosten valmistuttua. Tuloksellisuusraportissa tarkastellaan valtakunnallisia lukuja suhteessa poliisilaitosten vastaaviin omiin lukuihin. Raporttiin sisältyy lisäksi vaikutusarviointi, joka jakaantuu kolmeen osaan: yleiseen liikenneturvallisuuteen, raskaaseen liikenteeseen ja rattijuopumuksiin. Jokaista osiota vertaillaan saman ajanjakson edellistä vuotta koskeviin tietoihin. Vertailu kohdistuu liikenneonnettomuuksien, liikenne rikosten, valvontasuoritteiden ja valvon-

nan työaika-määriin. Kokonaisuudesta on laadittu vaikuttavuusarvio, joka on tehty jokaisesta osiosta erikseen. Siinä on tarkasteltu ensin taustatekijöitä ja tehty sen jälkeen tarvittavat johtopäätökset.

LIIKENNEVALVONNAN SEURANTA		2014 tammi- kesäkuu	2015 tammi- kesäkuu	TAVOITE tammi- kesäkuu	Poikkeama edelliseen vuoteen (%)	Poikkeama tavoitteeseen (%)
1	Liikennevalvontaan käytetty työaika, htv (tunnit / 1640)	311,6	255,4	301,5	-18,0% ▼	-15,3% ▼
2a	Liikennevalvonnan tehokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	520	621	ei asetettu	19,3% ▲	-
3	Raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika, htv	22,6	20,4	27,1	-9,7% ▼	-24,8% ▼
4	Raskaan liikenteen valvonnan tehokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	854	856	ei asetettu	0,1% ►	-
5a	Liikennevalvonnan tuottavuus (liikenneerikokset, kpl/htv), sis. AV:n	674	868	833	28,9% ▲	4,2% ►
5b	Liikennevalvonnan tuottavuus (liikenneerikokset, kpl/htv), ilman AV:ta	463	511	ei asetettu	10,6% ▲	-
5c	Paljastetut liikenneerikokset (tuottavuusmittariin 5a sisällytetyt)	211 245	223 648	ei asetettu	5,9% ▲	-
6a	Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet yhteensä	147 044	206 678	200 000	40,6% ▲	3,3% ►
6b	Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet: siirrettävät ja liikkuvat	14 008	60 540	40 000	332,2% ▲	51,4% ▲
6c	Automaattisen liikennevalvonnan tuottavuus, kaikki yhteensä	5 201	10 453	ei asetettu	101,0% ▲	-
7	Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, kpl	1 833	1 826	1 847	-0,4% ►	-1,1% ►
8	Rattijuopumukset (tavallinen, törkeä, muu, luovuttaminen), kpl	8 889	9 061	9 182	1,9% ►	-1,3% ►
9	Poliisin tietoon tulleet alle 25-vuotiaiden rattijuopumukset	1 857	1 940	vähenee	4,5% ►	-

▲ Poikkeama yli 5%  
► Poikkeama -5% <-> 5%  
▼ Poikkeama alle -5%

Työaikatiedot tulevat toistaiseksi ainoastaan Taimista. Tarmo-järjestelmään siirtyneiden yksiköiden (Helsingin pl ja Hämeen pl 9.3.2015 alkaen) ja koko maan tason tiedot ovat siksi työaikatietojen osalta puutteellisia.

Kuva 5b. Poliisin liikennevalvonnan seuranta ja vaikuttavuusarviointi (Lähde: Poliisihallitus 22.9.2015.)

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaaminen ajoittuu tulossopimusaikaa pidemmälle ajanjaksolle, vaikkakin liikenne- ja katuruullisuusindeksiä voidaan tarkastella miltä ajanjaksolta tahansa. Poliisibaronetrin toteuttaminen kahden vuoden välein aiheuttaa sen, että turvallisuuden tunteen ja luottamuksen mittaaminen ovat mahdollisia barometrin tulosten analysoinnin yhteydessä.

Poliisin yhteiskunnallinen vaikuttavuus	toteuma	toteuma	toteuma	toteuma- arvio	TAE 2015	TTS-kauden tavoitteet			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rikoslakirikosten määrä, enintään	525 725	484 411	480 712	483 870	465 000	465 000	465 000	465 000	465 000
Katuruullisuusindeksin arvo, vähintään (1999=100)	78,7	86	92	94	90	90	90	90	90
Liikenneturuullisuusindeksin arvo, vähintään (1999=100)	145,1	165	175	183	176	177	178	179	179
Kansalaisten kokemus turvallisuuden tunne, keskiarvo vähintään (asteikko 1-4)[1]		3,0		3,03	-	3,0		3,0	-
Kansalaisten luottamus poliisin toimintaan, keskiarvo vähintään (asteikko 1-4)[2]		3,4		3,34	-	3,6		3,6	3,6

Kuvio 6. Poliisin yhteiskunnallinen vaikuttavuus-mittaristo (Lähde: Poliisihallituksen ja Sisäministeriön välinen tulosohtausasiakirja 2015)

## 5.2 Lomakkeen kysymykset

Lomakekysely tukee kirjallisuuskatsauksesta tehtävää tutkimuksellista arviota. Mikäli vastaajien määrä olisi selkeästi suurempi, voisi kyselyä hyödyntää paremmin myös kvantitatiivisin keinoin.

Tutkimus toteutettiin vuoden 2015 syksyllä seuraavan aikataulun mukaisesti:

- kohdejoukolle lähetettiin 15.9. sähköpostiviesti, joka sisälsi webropol-linkin tutkimuskyselyyn
- samalle kohderyhmälle lähetettiin muistutusviesti 28.9., jonka jälkeen lomake oli viestin mukaan täytettävissä kyseisen viikon ja käytännössä tutkimus oli avoinna vielä seuraavan viikon

Tutkimuksen tulokset avataan seuraavaksi jokaisen kysymyksen kohdalla erikseen. Tulosten merkitys kirjallisuuskatsauksen valossa ja kokonaisuuden arviointi käsitellään johtopäätösten yhteydessä. Vesiliikennejuopumus-mittaria ei huomioitu tuloksissa, koska tutkimuksessa käsitellään tieliikenteen turvallisuutta. Yleisenä huomiona on tärkeää tiedostaa, että vastaajien määrä on pieni ja etenkin raportissa esiin nostetut avovastaukset edustavat vain yhtä tai kahta vastaajaa.

1. Toimit poliisissa liikenneturvallisuustyön asiantuntijana. Miten merkittäviksi koet omassa työssäsi seuraavat liikenneturvallisuustyön mittarit?

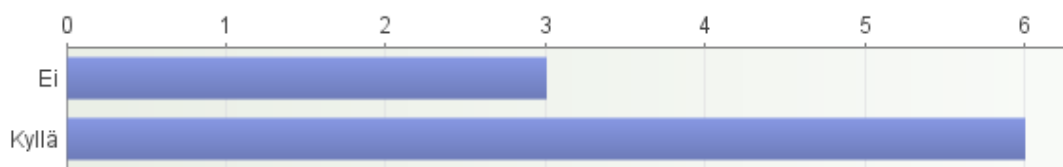
Jokainen vastaaja vastasi tähän kysymykseen. Tavoitteena oli selvittää tulosohjaukseen sisältyvien mittareiden tärkeyden arvioinnin avulla, mitkä niistä koetaan tärkeimmiksi. Vastauksia verrataan lisäksi kysymyksen 4 vastauksiin tavoitteena selvittää, miten vastaajat olettavat poliisilaitoksen ylimmän johdon arvottavan vastaavat tekijät.

Vastausasteikko on 1-5, joka muodostuu seuraavista sanallisista arvioinneista: ei lainkaan tärkeä - ei kovinkaan tärkeä - jonkin verran tärkeä - melko tärkeä - erittäin tärkeä. Keskiarvoksi muodostui 4,18. Merkittävin mittari on kiinnijääneiden rattijuopumusten määrä sisältäen kaikki tunnusmerkistöt ja lisäksi luovuttamisen (arvo 4,78). Toiselle sijalle nousivat henkilövahinko- ja henkilövahinkoon johtaneet rattijuopumusonnettomuudet sekä törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen syylistyneet ja raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika (henkilötyövuosi htv, 1640 tuntia). Kaikilla mittareilla on sama arvo 4,56. Heikoimman merkittävyysarvion saivat automaattisen liikennevalvonnan tuottavuustavoite (3,33) ja liikennevalvonnan tuottavuus (3,67), jossa



liikenne rikosten määrää (mukana myös automaattivalvonta) verrataan henkilötyövuosilukuun.

2. Onko poliisilaitoksella käytössä valtakunnallisten seurantamittareiden lisäksi omia indikaattoreita?



3. Jos vastasit edelliseen kyllä, kerro lyhyesti millaisia mittarit ovat (mitä seurataan, miksi, mihin tietoa käytetään)

Jokainen kyllä-vastauksen antanut vastasi myös tähän kohtaan. Osa seurannasta on ryhmäkohtaista, jota myös ryhmänjohtajat hyödyntävät. Liikennevalvonnan tasoa verrataan vuoden 2012 lukuihin mm. työajan jakautumisen seurannalla. Valtakunnallisen henkilötyövuosi-luvun lisäksi seurataan työajan prosenttijakautumista tavoitteena nähdä, mihin työaikaa käytetään (liikennevalvonta/muu toiminta). Myös paikallista ja alueellista onnettomuuskehitystä seurataan. Nykyiset yksitoista poliisilaitosta yhdistyivät vuoden 2014 alussa pääasiassa kahdesta poliisilaitoksesta. Osassa poliisilaitoksia liikennesektorin toimintaa seurataan siksi myös maakunta- tai vastaavalla tasolla.

Ryhmänjohtajat näkevät kuinka tietentyypistä valvontaa on suoritettu ja voivat oman ryhmänsä osalta muuttaa painopistettä, mikäli korjaustoimenpiteitä on pitkin vuotta syytä tehdä. Seuranta on hieman raskas, sillä partiot täyttävät työvuoron päätteeksi itse kaavakkeen, jonne merkitsevät työvuoron aikana tehdyt suoritteet. Muutakaan keinoa tämän tyyppiseen ryhmäkohtaiseen seurantaan ei ole ollut. Osittain tietoa saa Patjasta mutta vai pieneltä osin.

Seurannan tuottamisessa ja luotettavuudessa on ollut puutteita. Epäselväksi jäi, onko muilla poliisilaitoksilla kuin Lounais-Suomessa käytössä tulossopimuksesta ja Poliisihallituksen toiminta- ja taloussuunnitelmasta laadittu toimintasuunnitelma, jossa tavoitteet, toimenpiteet ja vastuuhenkilöt on jaettu sektoreittain.

4. Liikenneturvallisuustyössä onnistumista mitataan poliisissa alla luetelluilla mittareilla. Kuinka tärkeinä käsityksesi mukaan niitä pidetään poliisilaitoksen johdossa (päällikkö, apulaispäällikkö VH-sektori)?

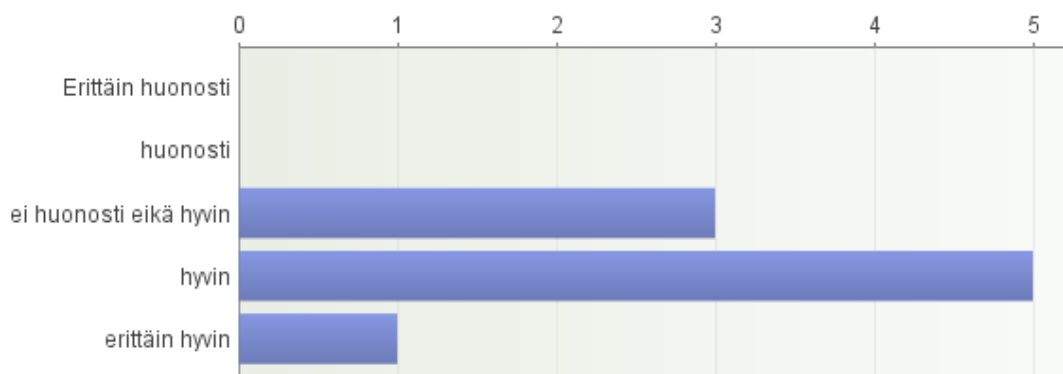
Jokainen vastaaja vastasi tähän kysymykseen. Tavoitteena oli selvittää tulosohejaukseen sisältyvien mittareiden tärkeyden arvioinnin avulla, mitkä niistä koetaan tärkeimmiksi. Vastauksia verrataan lisäksi kysymyksen 1 vastauksiin tavoitteena selvittää, eroavatko poliisilaitoksen ylimmän johdon ja sektoritasolla vastuussa tai asiantuntijatehtävissä olevien käsitykset toisistaan.

Vastausasteikko on 1-5, joka muodostuu seuraavista sanallisista arvioinneista: ei lainkaan tärkeä - ei kovinkaan tärkeä - jonkin verran tärkeä - melko tärkeä - erittäin tärkeä. Keskiarvoksi muodostui 3,49. Merkittävin mittari on kiinnijääneiden rattijuopumusten määrä sisältäen kaikki tunnusmerkistöt ja lisäksi luovuttamisen (arvo 4,0). Toiselle sijalle nousivat liikennevalvontaan ja raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika (htv). Molemmilla mittareilla on sama arvo 3,89. Tieliikenneonnettomuuksissa kuolleet olivat seuraavana (3,78). Heikoimman merkittävyysarvion saivat automaattisen liikennevalvonnan tuottavuustavoite (3,0) ja liikennevalvonnan tuottavuus (3,22), jossa liikenneri-kosten määrää (mukana myös automaattivalvonta) verrataan henkilötyövuosilukuun.

Suurin ero kysymysten 1 ja 4 vastausten välillä on jälkimmäisen osalta merkittävyyden arvioiminen kaikkiaan selkeästi alemmalle tasolle, kuten keskiarvot osoittavat. Merkittävin ja heikoimmin sijoittuneet mittarit ovat molemmissa samat. Poliisilaitoksen ylimmälle johdolle kuuluvien asioiden seuranta selittää seuraaville sijoille merkittävyysdessä kohonneiden mittarien erot.

5. Poliisin valtakunnalliset valvonta- ja tiedotuskampanjat ohjaavat osaltaan poliisilaitosten liikenneturvallisuustyötä. Jalkautuvatko kampanjat poliisilaitoksiin

Vastaajien määrä: 9



6. Perustele vastaustasi lyhyesti.

Vastausten (8) mukaan yhdessä poliisilaitoksessa kampanjat käsitellään työvuorosuunnittelupalaverien lisäksi operatiivisessa päällystöpäalaverissa, jossa toiminta myös vastuutetaan. Toisessa poliisilaitoksen kampanjat saatetaan ainakin valvonta- ja hälytystoimintasektorin tietoon, jonka edellytetään olevan jollain tasolla myös toiminnassa mukana. Jalkautumisen esteitä ovat resurssipula, joko varautumisen puutteesta tai kii-reellisten hälytystehtävien hoidosta johtuvana. Valvonta- ja hälytyssektorilta (VH, joh-taminen, partiot) toivotaan kaiken kaikkiaan enemmän aktiivisuutta.

7. Liikenneturvallisuustyö on etenkin strategisella tasolla poikkihallinnollista (mm. yhteiset tavoitteet), mutta myös operatiivista yhteistyötä tehdään paljon. Kirjoita lyhyesti, millaisia poliisilaitoskohtaisia tavoitteita yhteistyölle voitaisiin asettaa ja miten niitä tulisi mitata.

Jokainen (9) vastasi tähän kysymykseen. Ehdotukset ovat hyvin konkreettisia, jopa laa-joja ja tutkijan käsityksen mukaan myös toteuttamiskelpoisia; joitakin niistä on jo osas-sa poliisilaitoksia käytössä. Vastaajat ovat kaikki toimineet pitkään poliiseina ja tuntevat hyvin liikenneturvallisuustyön toimijat. Siksi on todennäköistä, että kysymyksen poik-kihallinnollisuus ja yhteiset tavoitteet on ymmärretty samalla tavalla. Ehdotukset ovat sisällöltään sekä määrällisiä että laadullisia. Suurin yhteinen nimittäjä ehdotuksille on

vuorovaikutuksen ja yhteistyön korostaminen. Seuraavassa on tavoitteista ja niiden mittaamisen keinoista tehty tiivistelmä:

Poliisitoiminnalliset tavoitteet:

- PTR-valvontaiskujen määrä (kpl)
- Teknisten tienvarsitarkastusten tavoitemäärä (kpl)
- Etsintäkuulutettujen kiinniottaminen liikenteestä (kpl)
- Liikennetiedotteiden lukumäärä (kpl)

Yhteistyötavoitteet:

- Liikenneympäristön kohentamiseen liittyvät ehdotukset (kpl)
- Yhteistyön lisääminen kuntien kanssa, vastuu VH-sektorilla (mittaaminen työajan käyttönä)
- "Seudullisia ja kuntakohtaisia aktiviteetteja yhdessä eri viranomaisten ja sidosryhmien kesken. Esim kunnallisten liikenneturvallisuustyöryhmien aikaansaannokset voisi dokumentoida ja sekä erilaisten liikennealan yritysten ja järjestöjen kampanjat ja niiden jalkauttaminen yhteistoiminnassa."

Yhteistyö- ja vuorovaikutustavoitteet organisaation sisällä:

- Yleis- ja kenttäjohtajien merkitys liikennevalvonnan tavoitteiden jalkauttamisessa on suuri. Taustalla vaikuttaa poliisilaitoksen keskustelu- ja asioista päättämisen kulttuuri, joka kertoo samalla, mitä asioita organisaatiossa pidetään tärkeinä.
- Liikennevalvonnan ja etenkin Road policing- toimintamallin tulostavoitteet ja seuranta tulee kohdistaa selkeämmin myös VHsektorille
- Yhteistoiminta VH-sektorin kanssa (kpl)

8. Liikenneturvallisuustyön toimenpiteiden vaikutuksia ja(yhteiskunnallisen) vaikuttavuuden toteutumista voidaan kuvata eri tavoin. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia vaikutus- ja vaikuttavuustavoitteita ja niitä vastaavia tavoitemittareita?

Jokainen vastaaja vastasi tähän kysymykseen. Tavoitteena oli selvittää, miten tärkeänä vastaajat kokevat tutkijan laatiman tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta mittaavien asioiden listan. Kysymyksenasettelu olisi voinut olla täsmällisempi, jolloin olisi mitattu ainoastaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumista. Arviointiskaala asettui vähän kysymykseen 1 saatujen vastausten alapuolelle.

Vastausasteikko on 1-5, joka muodostuu seuraavista sanallisista arvioinneista: ei lainkaan tärkeä - ei kovinkaan tärkeä - jonkin verran tärkeä - melko tärkeä - erittäin tärkeä. Keskiarvoksi muodostui 4,01. Tärkeimmät mittarit ovat vastanneiden mielestä liikennekuolemien, henkilövahinko-onnettomuuksien ja törkeiden liikenneturvallisuuden vaa-

rantamisten vähentyminen; kaikilla arvo 4,67. Seuraavana listalla ovat ylinopeudella (yli 10 km/h) ajavien määrän vähentyminen (4,56) sekä kaikkien kolareiden, rattijuopumusten, liikenneitsemurhien ja punaista päin ajamisen vähentyminen; kaikilla on sama arvo 4,4. Heikoimman arvion saivat yksityisen ajoneuvoliikenteen kasvu (2,89) sekä suoritteiden määrän kasvu (kaikki) ja automaattivalvonnan suoritteiden määrän kasvu, joilla molemmilla arvoksi muodostui 3.

Jonkun verran yllättävää oli, että alle puoli promillea puhaltavien (3,67) ja enintään 10 km/h ylinopeutta ajavien (3,56) määrän vähentymisellä ei nähty tässä vertailussa kovin suurta vaikutusta. Edelliseen kysymykseen saatujen vastausten perusteella on loogista, että paikallisen ja alueellisen liikenneturvallisuusyhteistyön lisääntyminen nähdään suhteellisen tärkeänä (4,22).

9. Poliisihallitus laatii neljä kertaa vuodessa liikenteen tulosseurantaan kuuluvan vaikuttavuusarvion. Miten sitä havaintojesi mukaan hyödynnetään tai käytetään poliisilaitoksella?

Kuten edellä tulostavoitteiden jalkauttamista koskevassa osiossa mainittiin, tämä Poliisihallituksen tuloksellisuus- ja vaikuttavuusarvio liittyy tulosohjauskokonaisuuteen tarkentaen sitä. Vaikuttavuusarviolla tulisi lähtökohtaisesti olla suurehko merkitys poliisilaitosten liikenneturvallisuustoiminnan tuloksellisuuden seurannassa. Arvio sisältää koko seurattavien asioiden mittariston. Vastausten (9 kpl) hajonta oli tässä suhteessa suuri. Suurimman osan mielestä arviota hyödynnetään huonosti/heikosti, mutta hyötyäkin nähdään syntyvän, kuten siinä olevien asioiden käsitteleminen päällystö- ja listasuunnittelupalaverissa sekä hyödyntäminen erilaisissa yhteistyötilaisuuksissa. Osan mielestä vaikuttavuusarvion tarve on kyseenalainen sen työllistävään vaikutukseen nähden.

Vastausten perusteella tuloksellisuus- ja vaikuttavuusarviota tulisi kehittää siten, että sen sisältö muokataan kunkin poliisilaitoksen tarpeisiin. Tavoite kytkeytyy näin analyysiryhmien toimintaan, valtakunnallinen liikenneanalyysiryhmä ja poliisilaitosten omat ryhmät.

10. Poliisin liikenneturvallisuustyön keskeinen tavoite on henkilövahinko-onnettomuuksien väheneminen. Jos poliisilaitos saisi itse päättää liikennevalvonnan painopisteet ja valvonnan resurssit olisivat nykyisellä tasolla, mikä alla luetelluista seurantamittareista tuottaisi näkemyksesi mukaan parhaan tuloksen heva-onnettomuuksien vähenemisenä yhden vuoden aikana (valitse yksi)?

## 11. Perustele valintasi lyhyesti.

Kysymyksen ja perustelukohdan tavoitteena on löytää seurantamittarin taustalla vaikuttava se poliisitoiminnan osa-alue, joka vastaajien mielestä vähentäisi tehokkaimmin henkilövahinko-onnettomuuksia ja on siten tällä hetkellä tärkein liikennevalvonnan kohde. Kolmannes vastaajista (3) oli sieltä mieltä, että tärkein seurattava asia on liikennevalvonnan tehokkuus, mikä tarkoittaa ELS-suoritteiden (poliisin ja hätäkeskuslaitoksen yhteinen tehtäväjärjestelmä) määrän suhteuttamista henkilötyövuosiin. Kaksi vastaajaa piti tärkeimpänä liikennevalvontaan käytettävien tuntien määrää henkilötyövuosina. Lisäksi yhden äänen maininnan saivat liikennevalvonnan tuottavuus (liikennerikokset kpl/htv, ilman automaattivalvonnan suoritteita, törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen (määrä), rattijuopumukset (kaikki tunnusmerkistöt, määrä) ja oman valtion mukaan kirjattu mittari valvonnan todellinen vaikuttavuus.

ELS-suoritteiden seurannan merkitys tuloksellisuuden ja käytännössä myös vaikuttavuuden lisäämiseen perustuu asiakaskontaktien määrään, ja siihen että henkilötyövuosi-seurannan sijaan seurataan aktiivista tekemistä, kuten eräs vastaajista toteaa:

Pakottaisi tekemään mahdollisimman paljon "kontakteja" liikenteessä, jota saataisiin ns. täppejä. Autoilijat ja muutkin liikkujat kokisivat valvonnan konkreettisempänä ja tehokkaampana. Samalla subjektiivinen kiinnijäämisrikin tunne lisääntyisi, joka olisi kaiken a ja o.

Liikennevalvontaan käytettävien tuntien seuranta sisältää käsityksen, että työaika käytetään jo nyt tehokkaasti, mutta siitä liikennevalvontaan käytettävää osuutta pitäisi lisätä. Rattijuopumusten merkitys on niin suuri henkilövahinko-onnettomuuksissa, että yhden vastaajan mukaan painottamalla valvontaa niiden paljastamiseen vähentyisivät myös onnettomuudet. Valvonnan vaikuttavuuden lisääminen on yhdessä vastauksessa kytkeyty viestinnän suureen merkitykseen: kerrotaan mitä aiotaan tehdä, tehdään niin kuin on luvattu ja välitetään tieto myös tuloksista.

## 12. Millaisia poliisin liikenneturvallisuustyön seurantamittareiden tulisi mielestäsi olla?

Kysymyksen tarkoitus on löytää kokonaan uusia mittareita tai toisaalta vastausten (9) avulla vahvistaa nykyisten mittareiden toimivuus. Mittaristoon jo kuuluvia, mutta nykyiseen verrattuna erilaiseen painotukseen perustuvia olisivat siirtyminen henkilötyövuosipohjaisista mittareista työajan prosenttijakautumia seuraaviin mittareihin ja käytetyn työajan ja suoriteseurannan välisiin monipuolisempiin indikaattoreihin. Toisaalta

osa kokee, että nykyinen mittaristo on toimiva ja selkeä. Kokonaan uusia seurantakohteita voisivat olla: liikennerikollisuuden ilmenemismuotoihin kytketyt tavoitteet, erilaisten jo olemassa olevien tutkimusraporttien ja tekniikan hyödyntäminen tavoitteenasettelussa (mm. rattijuopumus- ja turvavyötutkimukset) ja ympäristöön vaikuttavat mittarit (melu, päästöt, kuormittavuus).

Yksi vastaus tiivistää hyvin nykyisten ja mahdollisesti uusina käyttöön otettavien seurantamittareiden toimivuuden ja tarpeellisuuden pohdinnan: *Ensin päätettävä mitä kyselyllä halutaan selvittää. Kovin pitkiin ja monimutkaisiin kyselyihin ei jaksa kukaan keskittyä.*

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Viranomaistoiminnalta odotetaan selkeitä strategisia linjauksia, niihin kytkettyjä tavoitteita ja kriittisten menestystekijöiden nimeämistä. Toiminnan tuloksellisuuden mittaaminen on jatkuvaa ja se tulee rakentaa siten, että hallinnonalan sisällä mitattavat tulokset ovat vertailukelpoisia; esimerkiksi poliisilaitosten tunnusluvut keskenään. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on ollut terminä ja mittauksen kohteena mukana valtionhallinnon tulosohjauksen alkua ajoilta saakka, mutta se on tullut korostetusti esiin valtionhallinnon strategisissa ohjausasiakirjoissa 2010-luvulla. Panoksen ja tuotoksen välinen suhde sekä toiminnan mahdollinen vaikutus ovat edelleen keskiössä, kun mitataan organisaation tuloksellisuutta. Yleistäen voidaan todeta, että sen sijaan vaikutusten muuttumista vaikuttavuudeksi mitataan vähän tai ei lainkaan.

Työyhteisöjen kehittämisen tarve lähtee yleensä organisaation sisäisistä tarpeista, joihin useimmiten vaikuttavat myös ulkoiset seikat, kuten toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Valtionhallinnossa yleisesti käytettävän tulosprisman ja BSC:n mittarit ovat lähes samoja. On huomattava, että tuloksellisuuden mittaaminen tarkoittaa monia eri asioita ja se sisältää organisaatiosta ja tapauksesta riippuen monia elementtejä ja mitaustapoja. Tuloksellisuuden vaatimus ymmärretään helposti vain panos-tuotos -ajatteluksi, jossa panos on raha ja tuotos on selkeästi mitattava, usein sekin rahassa, tuntimäärissä ja erilaisina suoritteina todettavissa oleva tulos. Niillä on suuri painoarvo poliisitoiminnan ohjausjärjestelmässä.

### *Poikkihallinnollinen näkökulma*

Liikenneturvallisuustyö on ollut jo pitkään poikkihallinnollista, tarkoittaen ainakin jollain osin organisaatioiden välillä tapahtuvaa yhteisten tavoitteiden eteen toimimista. Valtiovarainministeriön (2012) tulosohjaushankeraportissa painotetaan erityisesti yhteisten tavoitteiden ja poikkihallinnollisuuden kysymyksiä (VM 2012, 23–24). Uudistusten toimeenpano aloitettiin neljällä pilottihankkeella, joista yksi oli Liikenne- ja viestintäministeriössä toteutettava tieliikenteen turvallisuuden edistämishanke nimeltään *Tavoitteet todeksi - poikkihallinnollisesti*. Siinä oli kaksi keskeistä tavoitetta: poikkihallinnollisen valmisteluprosessin hahmottaminen toimintaympäristön analyysistä tavoitteistoon asti ja toisena poikkihallinnollisen tavoitteiston rakenne ja tavoitteiden muotoilu eri tasoilla (strategiakartan käyttö). Toteutuksen piti tapahtua niin, että ensin luodaan poikkihallinnollinen visio, sen alle strategiset tavoitteet ja painopisteet ja seuraavaksi eri hallinnonalojen toimijoiden tavoitteet ja toimenpiteet. Liikenneturvallisuusasiain neu-



vottelukunnan piti vastata valmistelusta ja pilotin jälkeinen jalkauttaminen oli tarkoitus toteuttaa seuraavan hallitusohjelman yhteydessä. (LVM 21.11.2012.) Tämä pilotti ei ole kuitenkaan edennyt suunnitteluastetta pidemmälle.

Poliisin ennalta estävä työ ja mukanaolo sidosryhmien ennalta ehkäisevässä työssä kytkeytyvät vahvasti kuntien toimintaan. Turvallisuus sähköisessä hyvinvointikertomuksessa -työryhmä on päätenyt esittämään seuraavia mittareita kuntien käyttöön arjen turvallisuustilanteen seuraamista varten. Näissä tunnusluvuissa on elementtejä, joita voisi hyödyntää myös poliisitoiminnan seurantamittaristossa.

- alkoholin kulutus väkilukuun suhteutettuna
- liikenneonnettomuuksien määrä, suuret ja keskisuuret
- katuturvallisuusindeksi
- rattijuopumukset
- kaatumiset ja putoamiset

Lisäksi työryhmä ehdottaa otettavaksi käyttöön ns. vinkkimittariin sisältyviä Rikosten-  
torjuntaneuvoston laatimaa ja julkaisemaa turvallisuuskysely sekä tilastotietoa huuma-  
usainerikollisuudesta. Kunnat voivat käyttää turvallisuuskyselyä alueensa asukkaiden  
turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen mittaamiseen. (SM, viitattu 21.11.2015.)

Poikkihallinnollista toimintatapaa ja siihen liittyvää tulosoehjausta sekä tuloksellisuuden  
seuranta on jo jonkin verran tutkittu (mm. VM 2012). Voidaan todeta, että liikennepo-  
litiikan tavoitteet tukevat juuri nyt sen laajempaa käyttöönottoa. Liikenteen turvalli-  
suusvirasto Trafin vaikuttavuustutkimus (loppuraportti 2015) perustuu palveluperheiden  
muodostamiseen ja niiden arvioimiseen yhteiskuntataloudellisen vaikuttavuuden näkö-  
kulmasta. Suomeen on kehittymässä muutama iso liikenneturvallisuustoimija. Esimer-  
kiksi Trafin rooli on viime vuosina korostunut, koska samalla on pyritty liikennejärjes-  
telmäpohjaiseen, systeemiseen ajatteluun. Poliittinen ohjaus jää ministeriöille, joiden  
määrän vähentämiseen on myös paineita - on puhuttu jopa yhden ministeriön mallista.  
Liikennekuolemien vähentämistavoitteeseen pääsemiseksi ei ole oikotietä, mutta tarjolla  
on paljon erilaisia vaihtoehtoja. Viimeaikaisen hyvän kehityksen pääansioksi katsotaan  
yleisesti ajoneuvokannan uusiutuminen. Tulevaisuuden mahdollisuutena nähdään robo-  
tiikka ja älyliikenne (ajoneuvot ja järjestelmät). Turvallinen, joustava ja kilpailukykyi-  
nen liikenne kuuluvat hyvinvointiyhteiskuntaan, ja toimivat jopa sen mahdollistajana.  
Tästä kokonaisuudesta muodostuu tarve yhdenmukaistaa liikenneturvallisuustilanteen  
tarkastelua eri liikennemuotojen välillä ja kiinnittää huomiota myös tilaa kuvaavien in-  
dikaattoreiden seurantaan ja tilastointiin kokonaisuutena (VTV 2013, 49).

## *Vaikuttavuuden näkökulma*

Vaikuttavuuden näkökulma on tärkeä ottaa huomioon kaikilla organisaatiotasolla. Poliisilaitosten rooli on keskeinen toiminnan onnistumisen ja tuloksellisuuden kannalta. Poliisilaitosten sisällä tapahtuva strateginen ja operatiivinen ohjaus eli johtaminen eri muodoissaan ja tasoillaan ratkaisevat miten kenttä (valvonta, tutkinta, lupavalvonta) toimii. Liikennevalvonnan johtaminen edellyttää paikallista ja alueellista tietoa ja analyysia, jotta voidaan aidosti puhua tietojohtoisesta poliisitoiminnasta. Myös viestinnän ja sidosryhmätyön merkitys on suuri, koska se lisää toiminnan vaikuttavuutta.

Tulosprismassa yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet johdetaan toiminnallisina tulostavoitteina muiden osa-alueiden läpi tavoitteena saavuttaa kaikessa toiminnassa mahdollisimman hyvä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Poliisitoiminnan haastavin mittari tällä hetkellä on juuri vaikuttavuus, siihen liittyvien kriittisten menestystekijöiden määrittäminen ja mittaamisen tavoista sopiminen. Poliisitoiminnan vaikuttavuus voidaan Lumijärven (2009, 19) mukaan jakaa asiakas- ja kansalaiskohtaisiin vaikutuksiin, yhteiskunnalliseen tai alueelliseen riittävyys- ja peittävyys, oikeaan kohdentumiseen ja olennaisiin välillisiin vaikutuksiin. Liikenneturvallisuustyön osalta vaikuttavuuden indikaattoreiden päälinjat ovat juuri nämä. Toisaalta pitää panostaa matkaketjujen toimivuuteen ja liikenteen sujuvuuteen, mutta toisaalta on koko ajan huomioitava turvallisuus- ja ympäristötekijät.

Vaikuttavuuden mittaamisen tärkein elementti on päätös, mitä mittareita otetaan käyttöön, miten niitä painotetaan (toisiin mittareihin nähden) ja taustatietona se, miten ja millä argumenteilla ratkaisuun on päädytty. Mittareiden valinta edellyttää toimintaprosessin hyvää tuntemusta. Valintaprosessin läpinäkyvyyttä puoltaa moni asia, kuten parhaimman mahdollisen ratkaisun löytäminen organisaatiossa tai verkoston sisällä käytävän keskustelun avulla sekä organisaatioiden toiminnan mittaamisen mahdollistaminen omaa hallinnonalaa laajemmin. Toinen tärkeä seikka on henkilöstön sitouttaminen mittareiden käyttöönottoon ja seurantaan.

Tutkimuksen lomakekyselyn viimeisessä kysymyksessä tiedusteltiin vastaajilta, millaisia liikenneturvallisuustyön seurantamittarit tulisi olla. Jotta nykyiset toiminnalliset tulostavoitteet muuttuisivat poliisin osalta yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi, tulisi niiden sisältää realistinen toimenpiteisiin ja toimintaympäristöön linkittyvä syy-seuraus-suhde, joka on indikoitavissa edelleen vaikutukseksi. Vastauksissa oli mukana vastaavia näkökulmia ja ehdotuksia. Esimerkiksi poliisitoiminnalliset ratkaisut rattijuopumus-

ilmiön kitkemiseksi sisältäisivät seuraavanlaisen tavoitteen asettelun, mittariston laadinnan ja seurannan järjestämisen:

- poliisin panos ja resursointi rattijuopumusvalvontaan ja päihteiden käytön vähentämiseen määritellään huolellisesti (toimenkuva, valtakunnallisuus/alueellisuus/paikallisuus, sidosryhmäyhteistyö)
- määrittelyn jälkeen asetetaan realistiset tavoitteet (tuotosodotukset) ja seuranta-mittaristo, joissa ilmiön laaja-alaisuus huomioon ottaen on mukana poikkihallinnollinen toimintatapa (tarvittavat yhteiset tavoitteet, resurssit, vastuualueet)
- oikein laaditun mittariston avulla on mahdollista selvittää ainakin osittain toiminnan saama vaikutus (rattijuopumustapaukset ja päihdeonnettomuudet vähenevät; mittareina mm. tiedetään mistä syystä, alkoholukkojen määrä, R-tutkimus)
- yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta tarvitaan usein tulossopimuskautta pidempi seuranta (esimerkiksi tässä päihteiden käytön vähentymistä seurattaisiin pitkittäistutkimuksen keinoin; mittareina mm. alkoholin kulutus, juopumuspidätykset, katuturvallisuusindeksi, alkoholisairaudet).

### *Strategisen johtamisen näkökulma*

Strategista arviointia käsittelevässä tutkimuksessa (2003) tarkasteltiin tasapainotetun arvioinnin (Balanced Score Card, BSC) käyttöönottovaiheisiin liittyviä kokonaisuuksia, kuten tarkasteltavana olevan mallin näkökulmia, mittareiden rakentumista, henkilöstön sitouttamista ja sitoutumista sekä mittariston hyödyntämistä (8). Tutkimus pohjautuu vuonna 2000 valmistuneeseen tutkimukseen *Tasapainotettu mittaristo poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa* (Kujanpää 2000). Tutkimuksen väliraportti *Tasapainolla kohti tuloksellisuutta* julkaistiin vuonna 2002. Sen keskeisistä tuloksista on löydettävissä yhtymäkohtia tähän tutkimukseen, kuten tapa liittää yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit määrällisiin tietoihin sekä sen toteaminen, että laatu- ja asiakasvaikuttavuusmittareita on käytössä vain vähän (Lumijärvi ym. 2003, 12–13).

Tutkimuksessa kaikissa pilottiyksiköissä kyettiin luomaan alustava mittaristo strategista arviointia varten. Silti eteneminen muun muassa indikaattoreiden ja tulkinta-asetelman täsmentämisessä sekä kerroksisuudessa onnistuivat huonommin. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden strategiset tavoitteet, kriittiset menestystekijät ja mittarit vaihtelivat yksiköiden kesken melko paljon ja esimerkiksi Liikkuva poliisi ei määritellyt mittareita tältä osin lainkaan (kylläkin myöhemmin indekseihin perustuen). (em., 93–97.)

### *Seurattavien asioiden näkökulma*

Poliisin mukaan sen seuranta painottuu suoritteisiin, ei niinkään vaikutuksiin tai kustannustehokkuuteen. Täsmällisiä tunnuslukuja on saatavissa valvontaan käytetystä työajas-

ta ja tehdyistä tai todetuista suoritteista, kuten henkilövahinkoon johtaneista onnettomuuksista ja rattijuopumustapauksista. Vastaavia mittareita ei kuitenkaan ole esimerkiksi liikennevalvonnan tilan kehittymisestä, johon Poliisihallituksen mukaan tulisi luoda määrällisten lisäksi myös laadullisia seurantatyökaluja. ( VTV 2013, 48.)

Poliisi ei mittaa lainkaan sellaisten tapahtumien ja ilmiöiden vaikutusta liikenteeseen, joilla on tienkäyttäjän näkökulmasta muu kuin suoranainen turvallisuustavoite. Esimerkiksi liikenteen sujuvuus on ammattiliikenteen näkökulmasta iso palvelutason kysymys. Kyseessä on myös ylimmän tason poliittinen kanta, jos tarkastelemme esimerkiksi Kataisen hallituksen yhteiskunnan kilpailukykyä korostavaa ohjelmaa. Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen raportissa (ELY 2013) on laskettu, että pelkästään Helsingin seudun pääväylillä tapahtuvien liikennehäiriöiden (käytännössä onnettomuuksien) aikakustannuksiksi on arvioitu noin 2 miljoonaa euroa vuodessa. Jos sama suhteutetaan vain aamu- ja iltapäiväruuhkien aiheuttamiin ruuhkakustannuksiin, luku on jo kymmeniä kertoja suurempi. (Poliisihallitus, sisäinen raportti 24.4.2015.)

Poliisin liikenneturvallisuustyössä käytössä olevien indikaattoreiden tunnusluvut ovat pääosin numeraalisia ja niiden auki kirjoittaminen on heikohkoa, jos asiaa tarkastellaan panos-tuotos -ajattelua laajemmin. Ainakin osalle mitattavista asioista olisi hyvä, jos indikaattori sisältäisi myös sanallista arviointia, koska silloin sen validiteettia on helpompi testata (mittaako sitä, mitä luvataan). Toisaalta pelkän sanallisen arvioinnin käyttäminen voi olla hankalaa esimerkiksi silloin, kun mittaria käytetään jatkuvasti. Määrälliset tavoitteet ovat useimmiten helppolukuisia, joita tietojohtoisessa poliisitoiminnassa usein vielä selkiytetään käyttämällä liikennevalon värejä kuvaamaan kehityksen suuntaa (punainen-keltainen-vihreä). Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa liikenneturvallisuustyön tuloksellisuustarkastuskertomuksessa todetaan, että poliisin liikenneturvallisuustoimenpideratkaisujen kustannustehokkuutta on vaikea arvioida saatujen tietojen perusteella (VTV 2013, 48).

Tämän tutkimuksen perusteella poliisi on tottunut käyttämään pääasiassa määrällisiä seurantamittareita, ja lisäksi nykyinen mittaristo nähdään toimivana. Kuitenkin on niin, että kehittämisen tarpeita on etenkin mitattavien asioiden painotusten suhteen ja toisaalta yksittäisten mittareiden sanalliseen avaamiseen (miksi jotakin mitataan, mitä luku kertoo ja mihin tietoa käytetään). Mikäli tarvetta mittariston avaamiseen ja kehittämiseen löytyy operatiivisen toiminnan piiristä, tulisi pohdinta ulottaa myös strategisen suunnittelun tasolle. Poikkihallinnollisen liikenneturvallisuustyön tulevaisuuskatsauksen

yhteenvedo sisältää paljon laadullisia tavoitteita, joiden mittaaminen ei onnistu vain määrällisillä indikaattoreilla. Esimerkiksi pyöräilyn ja kävelyn osuuden kasvattaminen ja liikkumisen turvallisuuden varmistaminen edellyttävät myös poliisilta uudenlaista toimintakulttuuria ja tuloksellisuuden määrittelemistä.

Ruotsin poliisi seuraa liikenneturvallisuuden kehittymistä kuvio 7 mukaisella mittaristolla (Trafikverket 2015, 4, 9). Kuvasta on havaittavissa selkeä ero suomalaisen, kylläkin yksinomaan poliisin käyttämän mittariston kanssa (kappale 5.1, kuvat 5-6). Samoja seurattavia asioita ovat liikenneonnettomuuksissa kuolleet ja loukkaantuneet. Suomessa Liikenneturva seuraa turvavyön ja polkupyöräkypärän käyttöastetta. Muut mittarit poikkeavat kuitenkin voimakkaasti suomalaisista tunnusluvuista. Ruotsalainen turvallisuuskulttuuri on tutkijan havaintojen mukaan rakentunut sisään yhteiskuntaan. Esimerkiksi keskikaiteellisten teiden rakentamisohjelma on ollut käytössä jo vuosia, ja satsaukset siihen ovat moninkertaisia Suomeen verrattuna.

Indikator	Utgångsläge	2014	Mål år 2020	Utveckling
Antal dödade i trafiken	440	270	220	I linje med nödvändig utveckling
Antal allvarligt skadade i trafiken	5 400	4 900	4 000	Ej i linje med nödvändig utveckling
Andel trafikarbete inom hastighetsgräns, statligt vägnät	43 %	46 %	80 %	Ej i linje med nödvändig utveckling
Andel trafikarbete inom hastighetsgräns, kommunalt vägnät	64 %	63 %	80 %	Ej i linje med nödvändig utveckling
Andel trafikarbete med nyktra förare	99,71 %	99,78 %	99,90 %	Ej i linje med nödvändig utveckling
Andel bältade i framsätet i personbil	96 %	97 %	99 %	I linje med nödvändig utveckling
Andel cyklistar med hjälm	27 %	37 %	70 %	Ej i linje med nödvändig utveckling
Andel mopedister med rätt använd hjälm	96 %	96 %	99 %	Ej i linje med nödvändig utveckling
Andel personbilar i nybilsförsäljningen med högsta Euro NCAP-klass	20 %	57 %	80 %	I linje med nödvändig utveckling
Andel säkra MC (ABS)	9 %	39 %	70 %	I linje med nödvändig utveckling
Andel trafikarbete på vägar med över 80 km/h och fysisk mötesseparering	50 %	73 %	75 %	I linje med nödvändig utveckling
Andel säkra gång-, cykel- och mopedpassager på kommunalt huvudnät för bil	19 %	25 %	Inte definierat	Utvecklingen kan inte bedömas
Andel av kommuner med god kvalitet på underhåll av gång- och cykelvägar	15 %	Ingen mätning 2014	70 %	Startår för mätningen 2013, ingen mätning 2014 – utvecklingen kan inte bedömas

Kuvio 7. Ruotsin tiehallinnon käyttämä liikenneturvallisuusmittaristo (Lähde: Trafikverket 2015)

### *Laatunäkökulma*

Poliisitoiminnan laadun mittaamisen välineitä ovat mm. julkisten alojen laatubarometri ja poliisibarometri. Jälkimmäisessä selvitetään kansalaisten arvioita poliisin toiminnasta sekä kansalaisten vaikutelmia ja mielipiteitä poliisista. On huomionarvoista, että poliisi-

barometrin kysymyksissä ei mainita lainkaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitettä. Kun laatujohtaminen on kehittämisen mallina, on asiakaslähtöisyys nostettu kehittämisen keskiöön. Poliisibarometrissä (mm. 2014) laatua mitataan kehittämisen näkökulmasta ainakin seuraavilla kriteereillä ja näkökulmilla:

- 1) Poliisin ymmärtävyisyys, asiallisuus ja arvostus asiakasta kohtaan sekä vaikutusmahdollisuuksien huomioiminen (varsinainen asiakasnäkökulma),
- 2) poliisin toiminnan ammattitaitoisuus ja arvostettavuus sekä toiminnan huolellisuus ja virheettömyys (virheiden ja vaihtelun karsiminen sekä huonon laadun aiheuttamien kustannusten karsinta)
- 3) asian käsittelyn riipeys (prosessiorientaatio).

Poliisin toimintaympäristökatsauksessa (2012, 107) Kääriäinen ja Ellonen käsittelevät Valtiovarainministeriön teettämää julkisten palvelujen laatubarometriä, jonka mukaan kansalaisten kokemukset ovat myönteisimpiä kunnallisista peruspäivähoito-, kirjasto- ja peruskoulupalveluista. Kriittisintä palautetta kansalaiset ovat antaneet julkista terveydenhuoltoa ja tienhoitoa kohtaan. Aiemmin hyvän arvosanan saaneet poliisipalvelut on arvioitu uusimmassa (2011) mittauksessa selvästi aiempaa kriittisemmin. Poliisitoiminnan laatua (ja vaikuttavuutta) mittaavat kriteerit ovat melko samat molemmissa edellä mainituissa barometreissa.

### *Tulevaisuusnäkökulma*

Poliisi ei ole ollut kovin aktiivinen liikenteen sujuvuuden edistäjä, sen sijaan valvonnan ja muun liikenneturvallisuustyön pontimena ja ohjenuorana ovat olleet pääasiassa turvallisuusnäkökulma ja sen mittaamisessa käytetyt numeraaliset suoritteet ja vastaavat mittarit. Poliisin tuloksellinen ja vaikuttavuuteen tähtäävä toiminta yhteiskunnassa on kaksitasoinen. Tarvitsemme toisaalta henkilöstön motivaatioon ja osaamiseen kuuluvaa "ruohonjuuritason" operatiivista vaikuttavuutta, mikä tarkoittaa tulostavoitteiden sisäistämistä ja niiden saavuttamiseksi asetettujen toimenpiteiden tehokasta hyödyntämistä. Jokaisen poliisissa työskentelevän oikein suunnattu ja tietojohtoisesti ohjattu työpanos on siis tärkeä. Toisaalta vaikuttavuus valtakunnallisella tasolla edellyttää verkostoitumista ja toimimista strategisten tavoitteiden edistämiseksi erilaisissa poikkihallinnollisissa kokoonpanoissa.

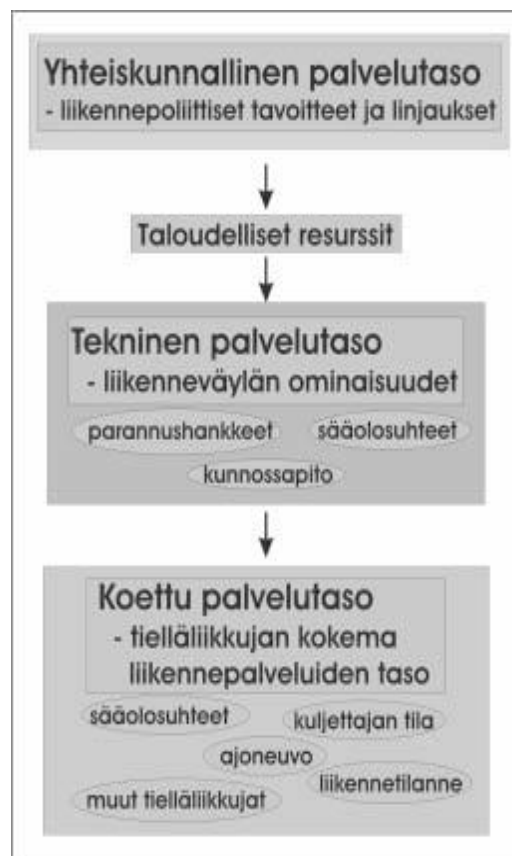
Liikennevalvonta on tärkeä ja henkilötötyvuosilla mitaten ison osan poliisin työajasta vievä kokonaisuus, jonka seurantamittareihin tulisi tämän tutkimuksen perusteella lisätä

valvonnan vaikuttavuutta mittaavia kysymyksiä. Vaikuttavuuden tasoja ja lähestymistapoja edustavat tulosohjauksenkin kannalta keskeiset asiat: kansalais-asiakasnäkökulma, prosessinäkökulma, tuloksellisuusnäkökulma ja henkilöstönäkökulma. Tämä tutkimus ei mahdollistanut vaikuttavuuden eri muotojen välistä arviointia tai arvottamista. On kuitenkin oletettavaa, että liikenneturvallisuustyössä muutenkin tärkeässä asemassa oleva kansalais- ja asiakasnäkökulma olisi ensisijainen tapa mitata yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Ensisijaisesti kyse on silloin sen arvioimisesta, ovatko poliisin toimet (valvonta, tutkinta, viestintä, ennalta estävä toiminta) edistäneet tienkäyttäjien omaehtoista ja turvallisuushakuista käyttäytymistä liikenteessä.

Edelliseen liittyen tällaisia vaikuttavuutta mittaavia toimia voisivat olla esimerkiksi säännöllisesti, alueellisesti ja paikallisesti toteutettavat kyselytutkimukset. Niiden avulla olisi mahdollista selvittää mm. seuraavia asioita: rikkomuksiin syyllistyneiden uusimisriski, eri puuttumistapojen vaikutus tienkäyttäjien toimintaan (perinteinen ja automaattivalvonta), valvontatiedottamisessa ja muussa viranomaisviestinnässä onnistuminen sekä tienkäyttäjryhmiä ja vastaajia koskevien muuttujien merkitys suhteessa muihin mittareihin (ikä, sukupuoli, ammatti, koulutus jne.). Tavoitteena olisi mitata eri valvontamuotojen ja toiminnan painotusten vaikuttavuutta, niiden hyväksyttävyyttä kansalais- ja asiakasnäkökulmasta sekä laatua ja muutenkin onnistumista työssä. Mittaaminen tulisi olla säännöllistä ja alueellisesti niin kattavaa, että siitä saatavaa tietoa voitaisiin käyttää tietojohdoisessa poliisitoiminnassa ja sidosryhmätyössä hyödyksi. Asiakastyytyväisyyskyselyt ja laadun arviointi kokonaisuudessaan ovat rakenteellisesti oikeansuuntaisia toimenpiteitä sen selvittämiseksi, onko toiminta ollut yhteiskunnallisesti vaikuttavaa.

Kyselytutkimusten rinnalla tulee jatkaa määrällisten mittareiden seurantaa. Lisäksi tulisi selvittää kattavasti, mitä muita jo olemassa olevia liikenteen ja liikenneturvallisuustyön seurantatyökaluja muilla organisaatioilla ja muualla on käytössä (esimerkiksi Elvikin Cost-Benefit Analysis of Police Enforcement 2001).

Yhteiskunnallisuutta vaikuttavuutta ja toiminnan suoria vaikutuksia mittaamaan sopivat myös palvelutasoa kuvaavat indikaattorit (kuvio 8, lähde Nevala ym. 2003, 14). Trafin vaikuttavuustutkimuksessa toiminnan tuloksellisuutta tarkasteltiin palveluperheiden kautta. Palvelutasot on tässä määritelty yhteiskunnalliseen, tekniseen ja koettuun palvelutasoon. Yhteiskunnallisella tasolla tarkoitetaan poliittisen tason tavoitteita, kun taas teknistä palvelutasoa voidaan pitää edellisen tason tavoitteiden toteutuneena tilana tai se voi olla myös suunnitteluprosessin tavoite. Koettu palvelutaso puolestaan on tielläliikkujan käsitys ajo- tai liikkumisolojen tilasta, ja sitä on mitattu mm. Liikennevi-



raston tutkimuksilla. (Nevala ym. 2003, 14.) Edelliseen kappaleeseen viitaten lähimpänä poliisin toimintaympäristöä ovat koetun palvelutason mittaamiseen kuuluvat asiat.

Liikenne ei ollut erityisen vahvasti mukana Sisäisen turvallisuuden ohjelmissa, ja siksi on oletettavaa, että näin on myös keväällä 2016 julkaistavassa Sisäisen turvallisuuden selonteossa ja siihen perustuvassa ensi syksynä valmistuvassa strategiassa. Tieliikenteen turvallisuussuunnitelman voimassaoloaika päättyi viime vuoden lopulla. Liikenne- ja viestintäministeriövetoinen Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunta lopettaa myös toimintansa. Liikenneturvallisuutta koskeva Valtioneuvoston periaatepäätös on tekeillä liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenteen palveluja koskeva lakitasoinen sääntely ollaan siirtämässä Liikennekaareen. Tieliikennelain kokonaisuudistus valmistuu 2016 lopussa. Samalla sääntelyä ollaan keventämässä hallituksen norminpurkutalkoon merkeissä. Toiminnalle ja yhteistyölle haetaan nyt uusia muotoja; siksi herääkin kysymys, mikä on poliisin rooli lähitulevaisuudessa osana liikennejärjestelmää, poikkihallinnollista toimintatapaa ja muita liikenneturvallisuustoimijoita - ainakin tutkijalle se näyttäytyy avoimena.

Tasapainotetun arvioinnin (BSC) kehittämistyöstä laaditussa raportissa (Lumijärvi ym. 2003, 159) havaittiin sellaisia seikkoja ja näkökulmia, jotka ovat vallitsevia myös tänään: sidosryhmä- ja ennalta estävän työn yhteiskunnalliseen arviointiin kaivataan mo-



nipuolisempaa otetta, paikallisuuden korostamista ja toiminnan sisällöistä sekä tavoitteista kehitettyjä indikaattoreita. Huolimatta siitä, että liikennejärjestelmä on mammuttimainen kokonaisuus, tulisi pohtia ainakin alueellisella ja paikallisella tasolla sen ottamista vahvemmin mukaan kaikkia sidosryhmä- ja ennalta estävää toimintaa käsitteleviin strategisiin linjauksiin ja operatiiviseen yhteistyöhön. Liikkeelle voisi lähteä esimerkiksi kartoittamalla, mitä yhteisiä tavoitteita Pirkanmaan turvallisuuskusterilla<sup>4</sup> ja Pirkanmaan liikenneturvallisuusfoorumilla<sup>5</sup> on liikenneturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden edistämässä ja miten niiden eteen toimimalla voisi lisätä mukana olevien organisaatioiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Poliisihallinnossa edelleen jatkuva voimakas ja suunnitelmallinen kehittäminen on alkanut ns. Kosken työryhmästä (1999), jonka jälkeen se on keskittynyt erityisesti tuloksellisuuden arvioinnin ja johtamisen kehittämiseen (Virta 2005, 94). Poliisilaitosten määrän vähentäminen, samalla strategisen ohjauksen korostuminen sekä strategisen ja osin myös operatiivisen johtamisjäljen lyheneminen ovat tekijöitä, joiden avulla poliisin tulosohtaus ja arviointi sekä johtaminen ovat rakenteellisesti kunnossa. Tuloksellisuutta mitataan pääasiassa Poliisihallituksen määrittelemien indikaattoreiden mukaan, joiden lisäksi poliisilaitoksilla käytetään vaihtelevasti omia mittareita (kuten työajan osalta liikennevalvonnan henkilötyövuosiseurannan lisäksi prosenttiosuuteen perustuvaa seuranta). Esimerkiksi Lounais-Suomen poliisilaitoksella on edellisten lisäksi suuri määrä omia tavoitteita, mutta niiden mittaaminen perustuu pääasiassa yksikössä tapahtuvaan oma-arvioon, ei määrälliseen tai selkeästi avattuun laadulliseen mittariin. Suunnittelutyössä ja päivittäisjohtamisen apuna voidaan lisäksi hyödyntää lukuisia analyysin tuottamia onnettomuus- ja vastaavia raportteja. Niitä voidaan käyttää myös tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Lisäksi poliisilaitosten suuri koko ja poliisiaseimien suuret etäisyydet asettavat väistämättä haasteita tulostavoitteiden jalkauttamiselle. Esimiehiä on vähemmän kuin ennen ja he voivat olla fyysisesti kaukana johdettavista.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta tarkastellaan katu- ja liikenneturvallisuusindeksien avulla vuosittain tulossopimuskierron yhteydessä ja barometristä saatavien vastausten osalta joka toinen vuosi. Poliisibarometri on tältä osin luotettava indikaattori, mutta

---

<sup>4</sup> Turvallisuuskusteri on pirkanmaalaisten turvallisuustoimijoiden verkostomainen yhteenliittymä, jossa on mukana viranomaisia, yrityksiä, oppilaitoksia ja yhdistyksiä. Poliisiammattikorkeakoululla on aktiivinen rooli verkoston toiminnassa.

<sup>5</sup> Pirkanmaan liikenneturvallisuusfoorumiin on kutsuttu laaja-alaisesti sellaisten organisaatioiden edustajia, joilla on mahdollisuus vaikuttaa alueen liikenneoloihin ja liikennekulttuuriin. Käytännön toimintaa maakuntatasolla ohjaa ja koordinoi Pirkanmaan ELY-keskuksen vetämä liikenneturvallisuusyhteistyöryhmä. (Pirkanmaan liikenneturvallisuussuunnitelma.)

sen hyödyntäminen alueellisesti tai paikallisesti ei toimi vastaavalla tavalla kuin 2000-luvulla toteutetuilla turvallisuustutkimuksilla. Liikenneturvallisuustyön mittariston määrällisten tunnuslukujen hyödyntäminen paikallisesti ja alueellisesti vaikuttaa sinänsä toimivan hyvin; mm. onnettomuus- ja rattijuopumustietoja käytetään valvonnan suunnittamiseen ja tiedottamiseen. Poliisihallituksen ylläpitämän tuloksellisuus- ja vaikuttavuusraportin avulla on mahdollista tehdä analyysia myös poliisilaitoksen sisällä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että laadullisia (selittäviä) indikaattoreita ja niiden sekä määrällisten mittareiden yhdistelmiä tulisi olla lisää, jotta toiminnan voidaan sanoa olevan aidosti tietojohtoisesti johdettua, tuloksellista ja yhteiskunnallisesti vaikuttavaa.

Poliisilaitosten analyysiyksiköiden toimintaa kehitetään tietojohtoisien poliisitoiminnan tarpeisiin. Vaikka liikenneanalyysia tehdään myös valtakunnallisella tasolla, tulee sen poliisilaitoksilla kytkeytyä muuhun strategiseen ja operatiiviseen analyysitoimintaan. Tutkimuksen perusteella on syytä olettaa, että poliisin tulosohjauksen kehittämistä käsitelleen loppuraportin kehittämiskohteet ovat monelta osin edelleen ajankohtaisia. Esimerkiksi vaikuttavuuden ymmärtäminen ja arviointi eivät vaikuta toteutuneen, vaikka vaikuttavuus onkin käsitteenä huomioitu mm. tulossopimuksissa. Toiseksi tavoitteet ja resurssien vähentyminen eivät ole linjassa seurattavien asioiden kanssa. Tulosten heikentyminen on huomioitu, mutta selkeitä vaikutus- ja vaikuttavuusarvioita ei ole tehty - sen arviointi, mihin panostamalla olisi saatavissa paras yhteiskuntataloudellinen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Toisaalta on tapahtunut myönteistä kehitystä, kuten alue ja paikallistason liikenneturvallisuusyhteistyössä sekä tulosohtausjärjestelmän keventämisessä. (SM 2012, 21–24.) Kuten Poliisihallituksen ja Sisäministeriön välisessä tulossopimusasiakirjassa todetaan: "Turvallisuustyön vaikuttavuuden varmistamiseksi ja toisaalta poliisin ydintehtävissä onnistumiseksi toiminnan odotetaan olevan yhä enemmän ennakoivaa, tietojohtoista ja perustuvan oikeisiin strategisiin valintoihin. "

## Lähteet:

Bayley, David H. 1996 . Measuring overall effectiveness or, Police-Force show and tell. Teoksessa: Quantifying Quality in Policing (toim. Larry T. Hoover). Washington DC: Police Executive Research Forum. Sivut 37-54. ISBN 1-878734-40-7

Elinkeino-,liikenne- ja ympäristökeskus 2013. Nopeusrajoituspolitiikka ja liikenteenhal-  
linta. Pääkaupunkiseudun pääväylien taustaselvitys. Uudenmaan elinkeino-,liikenne- ja  
ympäristökeskuksen raportteja 6/2013. ISSN 2242-2854 (verkkojulkaisu).

Elvik, Rune 2001. Cost-Benefit Analysis of Police Enforcement. The "Escape" Project.  
Contract N°: RO-98-RS.3047.

<[http://virtual.vtt.fi/virtual/proj6/escape/escape\\_wp1.pdf](http://virtual.vtt.fi/virtual/proj6/escape/escape_wp1.pdf)> Viitattu 25.11.2015.

Euroopan komissio 2001. Valkoinen Kirja - Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen  
2010: valintojen aika (2001). Bryssel: Euroopan komissio.

Euroopan komissio 2010. Kohti eurooppalaista tieliikenneturvallisuusaluetta: tieliiken-  
neturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020. Komission tiedonanto Euroopan  
parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komiteal-  
le.

Euroopan komissio. Valkoiset kirjat. Bryssel: Euroopan komissio.

<[http://ec.europa.eu/white-papers/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/white-papers/index_fi.htm)> viitattu 30.10.2015.

Euroopan komissio. Euroopan tieliikenneturvallisuuden peruskirja. Bryssel: Euroopan  
komissio. <<http://www.erscharter.eu/fi/content/missiomme>> Viitattu 30.10.2015.

Hakaniemi, Jussi 2012. Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa. Tietojoh-  
toisen poliisitoiminnan sovelluksia. Pro gradu-tutkielma. Tampere: Tampereen yliopis-  
to.

Haraholma, Kristiina 2011. Poliisin hallintorakenneuudistus. Arviointitutkimus muutok-  
sista ja sen vaikutuksista. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97. Tampere: Tampe-  
reen yliopistopaino - Juvenes Print. ISBN 978-951-815-216-6.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teo-  
ria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus. ISBN 978-952-495-073-2.

Jonkka, Jaakko 2004. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen valvonta. Sisäasiainminis-  
terion julkaisuja 48/2004. Helsinki. SBN 951-734-783-9 (PDF)

Jukarainen, Pirjo & Laitinen, Kari: Tietojohdoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikutta-  
vuuden arviointi. Tapaustutkimus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen rikostorjuntayh-  
teistyöstä (PTR -rikostiedustelu- ja analyysitoiminnasta). Tampere: Poliisiammattikor-  
keakoulun katsauksia 6/2014. ISBN 978-951-815-828-1

Kauppinen, Tero J. 2002. Arvojohtaminen. Helsinki: Otava. ISBN 951-1-18012-6 sid

Kiehelä, Hannu & Raivola, Petri (1996). Rikokset - tilastot ja tutkimus. Poliisin oppi-  
kirjasarja 4/96. Helsinki: Edita.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2010. Tieliikenteen turvallisuus. Liikenneturvallisuus-suunnitelman 2011–2014 taustaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2010. ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-179-0

Liikenne- ja viestintäministeriö 2012. Tavoitteet todeksi. Tieliikenteen turvallisuus-suunnitelma vuoteen 2014. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2012. ISBN 978-952-243-287-2 (verkkojulkaisu)

Liikenne- ja viestintäministeriö 2014. Yhteinen tie tulevaisuuteen. Liikenneturvallisuuden tulevaisuuskatsaus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 25/2014. ISBN 978-952-243-423-4 (verkkojulkaisu)

Liikennevirasto 2015. Tie- ja rautatieliikenteen hankearvioinnin yksikköarvot 2013. Liikenneviraston ohjeita 1/2015.

Liikkuva poliisi 2006. Liikkuvan poliisin laatujärjestelmän kehittäminen. Laatutyöryhmän loppuraportti 22.5.2006. Liikkuvan poliisin sisäinen asiakirja.

Liikkuva poliisi 2006, liite 1: Toiminnan kuvaus EFQM-mallin mukaan. Liikkuvan poliisin sisäinen asiakirja.

Liikkuva poliisi 2008. Paikallisyksiköiden laatukriteerit. Liikkuvan poliisin sisäinen asiakirja.

LINTU-julkaisuja 1/2005. Tieliikenteen turvallisuustoimenpiteiden arviointi ja kokemukset turvallisuussuunnitelman laatimisesta. Liikenneturvallisuuden pitkän aikavälin tutkimus- ja kehittämisohjelma. ISBN 951-723-751-0 (verkkojulkaisu)

LINTU-julkaisuja 6/2012. Ajotapapalaute turvallisuuden parantamiseksi. Testit ja kehitystyö vuosina 2010—2011. Liikenneturvallisuuden pitkän aikavälin tutkimus- ja kehittämisohjelma. ISBN 978-952-243-313-8 (verkkojulkaisu)

Lounais-Suomen poliisilaitoksen toimintasuunnitelma 2015. Poliisilaitoksen sisäinen julkaisu (ei julkinen).

Lounais-Suomen poliisilaitoksen liikennevalvonnan tilastoseuranta tammi-lokakuu 2015 (pl. työaika ja tuottavuus). Poliisilaitoksen sisäinen julkaisu (ei julkinen).

Lumijärvi, Ismo & Virta Sirpa & Kujanpää Olavi 2003. Strategista arviointia kehittämässä. Tasapainotetun arvioinnin (BSC) käyttöönotto poliisitoimessa - kokemuksia teorian viemisestä käytäntöön. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Turvallisuushallinto 7/2003. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. ISBN 951-44-5628-9

Lumijärvi Ismo (2009). Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampere: Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy. ISBN 978-951-44-7962-5

Mononen P., Leviäkangas P., Roine M. & Haapasalo H. (2014). Trafin vaikuttavuustutkimus, osaraportti I. Trafi osana liikennepolitiikan kokonaisuutta. Oulun yliopiston tuotantotalouden työpapereita 2/2014. Oulu.

Mononen Petri & Leviäkangas Pekka 2015. Trafin vaikuttavuustutkimus. loppuraportti. Oulun yliopiston tuotantotalouden työpapereita 4/2015. ISBN 978-952-62-0895-4 (PDF)

Riku Nevala, Jarkko Niittymäki, Janne Rautio, Merja Penttinen, Pirkko Rämä 2003. Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mittareita. Esiselvitys. Tiehallinnon selvityksiä 42/2003. Vaasa: Multiprint. ISBN 951-803-117-7

Poliisiammattikorkeakoulu 2006. Poliisin johtamisen valtakunnalliset kehittämislinjat 2006–2010. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 50/2006.

Poliisiammattikorkeakoulu 2010. Tietojohtoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojektin 2009–2010 väliraportti. Poliisiammattikorkeakoulu 3.3.2010.

Poliisihallitus 2011. Tietojohtoisen poliisitoiminnan käyttöönotto operatiivisessa poliisitoiminnassa. Loppuraportti 15.12.2011. Poliisihallituksen sisäinen julkaisu. (ei julkinen)

Poliisihallitus 2014. Poliisin ennalta estävän toiminnan strategian toimeenpanosuunnitelma. Poliisihallituksen sisäinen julkaisu. (ei julkinen) ID-1553566398. POL-2014-7040

Poliisihallitus 2015 A. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2016 -2019 ja tulossuunnitelma 2015. POL-2015-3384

Poliisihallitus 2015 B. Poliisin strategia 2015. Viitattu 24.10.2015  
<[https://www.poliisi.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwstructure/30185\\_POL\\_strategia\\_esite\\_210x280\\_FI\\_LR.pdf?78d3fd5fd261d288&](https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwstructure/30185_POL_strategia_esite_210x280_FI_LR.pdf?78d3fd5fd261d288&)>

Poliisihallitus 2015 C. Liikenneturvallisuuden kausitiedote 4 (5.10.–27.12.2015). Poliisihallituksen sisäinen julkaisu. POL-2015–8207 (ei julkinen)

Poliisihallitus 2015 D. Poliisin liikenneturvallisuuden tilannekuvan kehittämistä valmistelevan työryhmän loppuraportti. Poliisihallituksen sisäinen asiakirja 24.4.2015. (ei julkinen) POL-2015-1401

Poliisihallitus 2015 E. Valtakunnallisen liikenneanalyysitoiminnon toimintasuunnitelma 2015. Poliisihallituksen sisäinen asiakirja (ei julkinen).

Ratcliffe Jerry 2011. Intelligence-led Policing. New York: Routledge. ISBN 978-1-84392-339-8

Salmela Martti & Hakaniemi Jussi 2015. Tietojohtoisen poliisitoiminnan koulutuksen kehittäminen. Projekt: Johtamisen työkalupakki (45969). Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Tempo Economics 2015. Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja siihen liittyvän poikkihallinnollisen toimintatavan vaikuttavuusarviointi. Vantaa.

Sisäasiainministeriö 2001. Poliisin tunnusluvut ja mittarit: käytössä olevien tunnuslukujen ja mittareiden arviointia: alatyöryhmän raportti. Helsinki : Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto.

Sisäasiainministeriö 2004. Arjen turvaa - Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö. ISBN 951-734-763-4 (pdf)

Sisäasiainministeriö 2008. Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö. ISBN 978-952-491-347-8 (pdf)

Sisäasiainministeriö 2008. Sisäasiainministeriön sisäinen julkaisu 12.3.2008, SM 086:00/2007, Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (PORA), I vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö 2010. Selvitys poliisihallinnon uudistamisen toimeenpanosta, SMDno/2010/1966.

Sisäasiainministeriö 2012 A. Poliisibarometri 2012. Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 47/2012. Helsinki: Sisäasiainministeriö. ISBN 978-952-491-744-5

Sisäasiainministeriö 2012 B. Turvallisempi huominen - Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2012. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö 2012 C. Poliisin tulosohtauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2012. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö 2012 D. Poliisin hallintorakenneuudistus Pora III päälinjaukset - hanketyöryhmän esitys. Sisäasiainministeriön julkaisu 34/2012. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö 2013. Sisäministeriön vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. <[http://vm.fi/documents/10623/1221516/4\\_SM\\_VATU\\_OHJELMA\\_2013.pdf/d866645c-f726-4251-9fdf-2d93eb15b725](http://vm.fi/documents/10623/1221516/4_SM_VATU_OHJELMA_2013.pdf/d866645c-f726-4251-9fdf-2d93eb15b725)>\_viitattu 20.9.2015.

Sisäministeriö 2014 A. EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet. Työryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 22/2014. Helsinki: Sisäasiainministeriö. ISBN 978-952-491-979-1 (PDF)

Sisäministeriö 2014 B. Sisäministeriön talousarvioehdotus vuodelle 2015.

SMDno/2014/755

<[http://www.intermin.fi/download/54978\\_talousarvioesitys\\_2015.pdf?aa3ad2b38aa4d288](http://www.intermin.fi/download/54978_talousarvioesitys_2015.pdf?aa3ad2b38aa4d288)> Viitattu 12.11.2015

Sisäministeriö 2014 C. Poliisin ennalta estävän toiminnan strategia vuosille 2014–2018. Sisäministeriön julkaisu 2/2014. Helsinki: Sisäasiainministeriö. ISBN 978-952-491-900-5 (PDF)

Sisäministeriö 2014 D. EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet. Työryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisuja 22/2014. Helsinki: Sisäasiainministeriö. ISBN 978-952-491-979-1 (PDF)

Sisäministeriö 2015. Poliisibarometri 2014. Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäministeriön julkaisuja 4/2015. Helsinki: Sisäasiainministeriö. ISBN 978-952-324-016-2 (PDF)

Sisäministeriö 2015. Sisäisen turvallisuuden strategia. Viitattu 20.10.2015  
<[http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/sisaisen\\_turvallisuuden\\_strategia](http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/sisaisen_turvallisuuden_strategia)>

Sisäministeriö 2015. Keskustelussa nyt. Mittarit turvallisuustilanteen seuraamista varten. Viitattu 21.11.2015.  
<[https://www.intermin.fi/sisainturvallisuus/paikallinen\\_turvallisuussuunnittelu/keskustelussa\\_nyt/1/0/mittarit\\_turvallisuustilanteen\\_seuraamista\\_varten\\_53085](https://www.intermin.fi/sisainturvallisuus/paikallinen_turvallisuussuunnittelu/keskustelussa_nyt/1/0/mittarit_turvallisuustilanteen_seuraamista_varten_53085)>

Suominen, Petteri 2009. Suomi - Euroopan turvallisin maa? Poliisin ylijohdon julkaisusarja 7/2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö, poliisiosasto. ISBN 978-952-491-434-5 (pdf).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Kaste-ohjelman valtionavustushankkeet. Näkökulmia osahankkeiden arviointiin. <<http://www.thl.fi/fkaste>> viitattu 20.11.2015.

Tiehallinto 2003. LT-Konsultit Oy, VTT. Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mittareita - Esiselvitys. Tiehallinnon selvityksiä 42/2003. Helsinki. ISBN 951-803-116-9

TISPOL 3 year strategic plan 2015-2017.  
<<https://www.tispol.org/system/files/TISPOL%20Strategic%20Plan%202015-2017.pdf>> viitattu 19.9.2015.

Trafikverket 2015. Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2014. Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålet 2020. 978-91-7467-729-4.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi. ISBN 978-951-31-5369-4

Valtioneuvoston kanslia 2005. Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Poliitiikkaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005.

Valtioneuvosto 2007. Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007.

Valtioneuvosto 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 2012. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia 2015 A. Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. ISBN PDF 978-952-287-181-7

Valtioneuvosto 2015 B. Yhdessä, uudistuen, tasapainoisesti! Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisu 19/2015. Helsinki: Valtioneuvosto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) 2012. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 19/2012. Helsinki: Edita Prima Oy. ISBN 978-952-499-233-6 (PDF)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) 2013. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Liikenneturvallisuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 6/2013. Helsinki: Edita Prima Oy. ISBN 78-952-499-240-4 (PDF)

Valtiovarainministeriö 2005. Tulosohjauksen käsikirja. Salminen Matti (toim.) Helsinki: Valtiovarainministeriö. Viitattu 10.9.2015. ISBN 951-804-532-1 (PDF)

Valtiovarainministeriö 2010. Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana - hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö 2011. Entä jos - Näkökulmia ja ideoita innovatiivisen hallinnon rakentamiseen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö 2012. Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämisen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö. ISBN 978-952-251-364-9 (PDF)

Valtiovarainministeriö. Tulosohjauksen käsikirja, tietokortit. Viitattu 24.9.2015.  
<<http://vm.fi/hallintopolitiikka/ohjausjarjestelmat/tulosohjaus/tulosohjauksen-kasikirja>

Vehmas, Anne & Löytty, Marita 2013. Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden toimivuus ja vaikuttavuus. Trafin julkaisuja 5/2013. Helsinki: Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. ISBN 978-952-5893-70-0

Virta, Sirpa 2005. Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print. ISBN 951-44-6326-9.



## **Liitteet**

Liite 1. Kyselytutkimuslomake

11% valmiina

## Kyselytutkimus

Suoritan turvallisuushallinnon maisteriopintoja Tampereen yliopistossa. Tutkimus liittyy tekeillä olevaan pro gradu -työhön. Kyselyyn vastaaminen vie noin 20 minuuttia. Kiitos vastaamisesta!

1. Toimit poliisissa liikenneturvallisuustyön asiantuntijana. Miten merkittäviksi koet omassa työssäsi seuraavat liikenneturvallisuustyön mittarit? \*

	Ei kaan tärkeä	lain- kaan keä	Ei kovin- tär- verran tärkeä	Jonkin Melko tärkeä	Erittäin tärkeä
Liikennevalvontaan käytetty työaika, htv (tunnit / 1640)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tehokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika, htv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Raskaan liikenteen valvonnan tehokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tuottavuus (liikennerikokset, kpl/htv), sis. automaattivalvonnan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tuottavuus (liikennerikokset, kpl/htv), ilman automaattivalvontaa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Paljastetut liikennerikokset (tuottavuusmittariin 5a sisällytetyt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet yhteensä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet yhteensä: siirrettävät ja liikkuvat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan tuottavuus, kaikki yhteensä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tärkeä liikenneturvallisuuden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

vaarantaminen, kpl

Rattijuopumukset (tavallinen, ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
törkeä, muu, luovuttaminen), kpl

Poliisin tietoon tulleet alle 25- ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
vuotiaiden rattijuopumukset

Henkilövahinkoon johtaneet on- ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
nettomuudet, kpl

Tieliikenneonnettomuuksissa ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
loukkaantuneet

Tieliikenneonnettomuuksissa ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
kuolleet

Vesiliikenneonnettomuuksissa ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
kuolleet

Henkilövahinkoon johtaneet al- ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
koholionnettomuudet

Raskaan liikenteen onnetto- ☐ ☐ ☐ ☐ ☐  
muudet

22% valmiina

## Kyselytutkimus

**2.** Onko poliisilaitoksella käytössä valtakunnallisten seurantamittareiden lisäksi omia indikaattoreita? \*

☐ Ei

☐ Kyllä

**3.** Jos vastasit edelliseen kyllä, kerro lyhyesti millaisia mittarit ovat (mitä seurataan, miksi, mihin tietoa käytetään)

---

---

---

## Kyselytutkimus

4. Liikenneturvallisuustyössä onnistumista mitataan poliisissa alla luetelluilla mittareilla. Kuinka tärkeinä käsityksesi mukaan niitä pidetään poliisilaitoksen johdossa (päällikkö, apulaispäällikkö VH-sektori)? \*

	1 = Ei lainkaan tärkeä	2 = Ei ko- vinkaan tärkeä	3 = Jonkin verran tärkeä	4 = Melko tärkeä	5 = Erittäin tärkeä
Liikennevalvontaan käytetty työ- aika, htv (tunnit / 1640)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tehokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika, htv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Raskaan liikenteen valvonnan te- hokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tuottavuus (liikenneerikokset, kpl/htv), sis. automaattivalvonnan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tuottavuus (liikenneerikokset, kpl/htv), ilman automaattivalvontaa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Paljastetut liikenneerikokset (tuot- tavuusmittariin 5a sisällytetyt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet yhteensä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet yhteensä: siirrettävät ja liikkuvat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan tuottavuus, kaikki yhteensä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Törkeä liikenneturvallisuuden vaa- rantaminen, kpl	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rattijuopumukset (tavallinen, tör- keä, muu, luovuttaminen), kpl	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Poliisin tietoon tulleet alle 25-vuotiaiden rattijuopumukset	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Henkilövahinkoon johtaneet onnettomuudet, kpl	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tieliikenneonnettomuuksissa loukkaantuneet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tieliikenneonnettomuuksissa kuolleet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vesiliikenneonnettomuuksissa kuolleet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Henkilövahinkoon johtaneet alkoholionnettomuudet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Raskaan liikenteen onnettomuudet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

44% valmiina

## Kyselytutkimus

**5.** Poliisin valtakunnalliset valvonta- ja tiedotuskampanjat ohjaavat osaltaan poliisilaitosten liikenneturvallisuustyötä. Jalkautuvatko kampanjat poliisilaitoksiin \*

- ☐ Erittäin huonosti
- ☐ huonosti
- ☐ ei huonosti eikä hyvin
- ☐ hyvin
- ☐ erittäin hyvin

**6.** Perustele vastaustasi lyhyesti.

---



---



---

55% valmiina

## Kyselytutkimus

7. Liikenneturvallisuustyö on etenkin strategisella tasolla poikkihallinnollista (mm. yhteistyövoimat), mutta myös operatiivista yhteistyötä tehdään paljon. Kirjoita lyhyesti, millaisia laitoskohtaisia tavoitteita yhteistyölle voitaisiin asettaa ja miten niitä tulisi mitata.

---

---

---

66% valmiina

## Kyselytutkimus

8. Liikenneturvallisuustyön toimenpiteiden vaikutuksia ja (yhteiskunnallisen) vaikutavuuden toteutumista voidaan kuvata eri tavoin. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia vaikutus- ja vaikuttavuustavoitteita ja niitä vastaavia tavoitemittareita?

	Ei lain- kaan tärkeä	Ei kovin- kaan tär- keä	Jon- kin ver- ran tärkeä	Mel- ko tärkeä	Erit- tän tärkeä
Liikennekuolemien vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Henkilövahinko-onnettomuuksien vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kaikkien kolareiden vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikenteen ilmapiirin parantuminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ylinopeudella [max 10 km/h] ajavien vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ylinopeudella [yli 10] ajavien vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alle 0,5 promillea puhaltavien väheneminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rattijuopumusten väheneminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Huolestuneisuus rikollisuusilmiöistä (rattijuopumus) vähentynyt (poliisibarometri) *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ajo- ja lepoaikarikkomusten vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Turvalaitteiden (vyö, turvaistuin, kypärä) käyttöasteen paraneminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liikenteessä tapahtuvien itsemurhien väheneminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Punaista päin ajamisen vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Törkeiden liikenneturvallisuuden vaarantamisten vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ajoetäisyyksien kasvaminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yksityisen ajoneuvoliikenteen väheneminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kevyen liikenteen väylien lisääminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ylikuormien vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Keskinopeuksien lasku (kaikki tiet) *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nopeuserojen vähentyminen (pl. moottoritiet) *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Valvontakampanjoiden medianäkyvyyden lisääntyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Suoritteiden määrän kasvu [kaikki] *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteiden kasvu *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Paikallisen ja alueellisen liikenneturvallisuusyhteistyön lisääntyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ajoterveydestä johtuvien onnettomuuksien vähentyminen *	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Poliisin onnistuminen liikenneturvallisuustyössä (poliisibarometri) \*

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Joku muu, mikä \_\_\_\_\_

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>				
<input type="checkbox"/>				
<input type="checkbox"/>				
<input type="checkbox"/>				

77% valmiina

## Kyselytutkimus

**9.** Poliisihallitus laatii neljä kertaa vuodessa liikenteen tuloseurantaan kuuluvan vaikuttavuusarvion. Miten sitä havaintojesi mukaan hyödynnetään tai käytetään poliisilaitoksella?

---

---

---

88% valmiina

## Kyselytutkimus

**10.** Poliisin liikenneturvallisuustyön keskeinen tavoite on henkilövahinko-onnettomuuksien väheneminen. Jos poliisilaitos saisi itse päättää liikennevalvonnan painopisteet ja valvonnan resurssit olisivat nykyisellä tasolla, mikä alla luetelluista seurantamittareista tuottaisi näkemyksesi mukaan parhaan tuloksen heva-onnettomuuksien vähenemisenä yhden vuoden aikana (valitse yksi)?

Tuloksellisin seurantamittari



Liikennevalvontaan käytetty työaika, htv (tunnit / 1640)	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tehokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	<input type="checkbox"/>
Raskaan liikenteen valvontaan käytetty työaika, htv	<input type="checkbox"/>
Raskaan liikenteen valvonnan tehokkuus, ELS-suoritteet (kpl / htv)	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tuottavuus (liikenneerikokset, kpl/htv), sis. automaattivalvonnan	<input type="checkbox"/>
Liikennevalvonnan tuottavuus (liikenneerikokset, kpl/htv), ilman automaattivalvontaa	<input type="checkbox"/>
Paljastetut liikenneerikokset (tuottavuusmittariin 5a sisällytyt)	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet yhteensä	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan suoritteet yhteensä: siirrettävät ja liikkuvat	<input type="checkbox"/>
Automaattisen liikennevalvonnan tuottavuus, kaikki yhteensä	<input type="checkbox"/>
Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen, kpl	<input type="checkbox"/>
Rattijuopumukset (tavallinen, törkeä, muu, luovuttaminen), kpl	<input type="checkbox"/>
Poliisin tietoon tulleet alle 25-vuotiaiden rattijuopumukset	<input type="checkbox"/>
Joku muu, mikä _____	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	

**11. Perustele valintasi lyhyesti.**

---



---



---

100% valmiina

## Kyselytutkimus

**12. Millaisia poliisin liikenneturvallisuustyön seurantamittareiden tulisi mielestäsi**

olla?

---

---

---